

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Reforma del estado como mecanismo de control en democracia
delegativa: caso reforma judicial Ecuador 2007-2014**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Efrén Guerrero Salgado

Directora

María Luisa Ramos Rollón

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REFORMA JUDICIAL COMO
EVIDENCIA DE UNA DEMOCRACIA DELEGATIVA:
EL CASO DE LA REFORMA JUDICIAL ECUADOR 2007-2014

Doctorando:
EFRÉN GUERRERO SALGADO

Directora de la Tesis:
DRA. MARÍA LUISA RAMOS ROLLON

Madrid, 2015

INDICE

ABSTRACT	1
1) THE RESEARCH PROBLEM.....	2
2) HYPOTHESIS	4
3) METHODOLOGY	5
4) CONCLUSIONS AND NEW LINES OF RESEARCH	6

CAPÍTULO 1. CONTEXTO GENERAL, DISEÑO Y MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....9

1) INTRODUCCIÓN.....	9
2) DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	12
A) Problema de Investigación: Judicatura en democracias disminuidas, reforma judicial, y su relación con el caso ecuatoriano.	13
B) Preguntas de Investigación.....	19
C) Justificación del tema de investigación.....	19
a) La actividad de reforma estatal como demostración de la tipología democrática.....	19
b) La reforma judicial como instrumento político	20
D) Objetivos de la Investigación	24
E) Marco Teórico	25
a) Reforma del Estado: acto de poder político y herramienta de la gestión pública.	25
b) Reforma Judicial latinoamericana (años 70 – actualidad).....	29
c) Democracia Delegativa: breve aproximación teórica.....	33
F) Hipótesis de la Investigación.....	39
3) OBJETO DE ANÁLISIS: PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL DEL ECUADOR (2007-2014), COMO EVIDENCIA DE DEMOCRACIA DELEGATIVA.....	41
A) Reforma del sistema de justicia en la República del Ecuador 2007-2014	42
4) MÉTODO DE INVESTIGACIÓN: ESTRATEGIA, DATOS Y CONTRASTE DE HIPÓTESIS	45
A) Estrategia de medición de reforma, democracia delegativa y democracia	46
B) Datos y fuentes: Diseño Institucional y Productos Judiciales.....	49
C) Procedimiento de contraste de hipótesis y medición de datos	50
a) Proceso de medición del análisis institucional	50
b) Proceso de valoración de las sentencias	56
5) ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	59

CAPÍTULO 2. REFORMAS DEL ESTADO LATINOAMERICANO EN EL CONTEXTO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: ELEMENTOS TEÓRICOS..... 61

1) REFORMA DEL ESTADO: DEFINICIONES Y RELACIÓN CON EL SISTEMA DEMOCRÁTICO	61
A) Definiciones: construcción de significados para Estados y democracias en evolución.	61
a) Reforma del Estado como herramienta de la Nueva Gestión Pública: apuntes teóricos	62
b) Reforma como institución funcional dentro de la Ciencia de la Administración	64

c)	La reforma como un mecanismo autónomo de la corriente técnica o ideológica.	65
d)	Hacia una definición de reforma para una democracia en evolución.....	67
B)	Elementos de reforma estatal en la teoría contemporánea	69
a)	Situaciones de arranque: Hechos y actos generadores de una reforma estatal	69
b)	Características de las intervenciones de reforma del Estado	72
c)	Elementos económicos: gasto público, redistribución y eficiencia.....	76
d)	Talento humano: movimientos pendulares entre liberales y estatistas.....	77
e)	Elementos organizativos de reforma: construcciones jerárquicas en tiempos de	78
f)	mercado.	78
f)	Implantación de reformas: tensiones entre estabilidad y cambio en la	79
g)	intervención estatal.	79
g)	Resultados: outputs y outcomes	80
C)	Trayectorias de reforma: consecuencias en el sistema democrático y la división	84
	de poderes desde la teoría del campo jurídico	84
a)	Trayectorias de reforma: Aproximaciones teóricas	84
b)	Trayectorias de reforma desde el campo jurídico: recambio y reconfiguración	86
	de las relaciones de poder	86
D)	Jugadores de veto: papel en los procesos de reforma de los discursos minoritarios	88
	88
2)	LÍMITES DE LOS PROCESOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL:	
	DERECHOS FUNDAMENTALES Y DEMOCRACIA COMO CONTROL DE LA	
	TRAYECTORIA	93
A)	Derechos fundamentales como límite de acción de la reforma.....	93
B)	Obligaciones en materia de derechos humanos en la reforma del Estado en	98
	América Latina.	98
C)	Límites democráticos del Estado en la reforma judicial	101

CAPÍTULO 3. REFORMAS JUDICIALES LATINOAMERICANAS: TENDENCIAS ADMINISTRATIVAS, AVANCES Y CRÍTICAS. 103

1)	FACTORES DE EXPLICACIÓN DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL	
	LATINOAMERICANA	104
A)	Situación post dictadura: factores político-institucionales internos.....	104
B)	Factores externos: organismos internacionales y su papel como generadores de	107
	modelos de reforma judicial.	107
C)	Definiciones académicas de las reformas judiciales latinoamericanas	109
2)	TENDENCIAS LATINOAMERICANAS DE REFORMA JUDICIAL:	
	“GENERACIONES”, PODERES FÁCTICOS Y TRASLADO DE POLÍTICAS.....	111
A)	Contextos históricos latinoamericanos en torno a la reforma judicial.	111
B)	“Generaciones” de reforma del Estado y su relación con la mejora judicial..	114
C)	Tipologías de reforma judicial latinoamericana.....	116
D)	Resumen del Estado de Situación: Entre la mejora tecnocrática y la tensión	117
	democrática.....	117

CAPÍTULO 4. REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA: CARACTERIZACIÓN POLÍTICA E IDEOLÓGICA ANTES DEL AÑO 2007. 121

1)	EL PODER EJECUTIVO ECUATORIANO: DE LA CRISIS DE LOS AÑOS	
	NOVENTA AL PRESIDENCIALISMO CENTRALIZADO	121

2) ESTADO DE LA DEMOCRACIA Y REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO ANTES DEL AÑO 2007.....	126
3) ADMINISTRACIÓN JUDICIAL E HISTORIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA (1830-2007)	128
A) Situación administrativa de la reforma judicial ecuatoriana antes del año 2007. .	136
B) Tensiones legales provocadas pre reforma judicial: constitucionalismo emancipador vs. Statu quo político	140
C) Situación político-administrativa del Consejo Nacional de la Judicatura antes del año 2007: <i>Pugna de Poderes</i>	144

CAPÍTULO 5. DEMOCRACIA DELEGATIVA, DISCURSO MAYORITARIO y REFORMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR..... 1511

1) DELEGACIÓN DE LA DEMOCRACIA COMO MECANISMO ANULADOR DEL CONTROL HORIZONTAL DEL PODER.....	155
2) PRÁCTICAS JUDICIALES Y DISCURSO MAYORITARIO EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA ECUATORIANA.....	158
3) APORTES DE TEORÍAS ALTERNATIVAS HACIA LA DEMOCRACIA DELEGATIVA: POPULISMO Y AUTORITARISMO COMPETITIVO.....	163
A) El populismo en el Ecuador y las reformas del estado.....	163
B) Autoritarismo competitivo como mecanismo de ejercicio del poder.....	165

CAPÍTULO 6. INSTRUMENTALIZACIÓN DELEGATIVA DE LA REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA 2007-2014: ANÁLISIS DE REDES Y CASOS PARADIGMÁTICOS. 169

1) REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL COMO EVIDENCIA DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA.....	170
A) Elementos característicos de la democracia delegativa dentro de la reforma Judicial ecuatoriana	171
a) Centralidad presidencial y debilidad institucional de la rendición de cuentas horizontal en el Ecuador.	171
b) Democracia delegativa, como concepción y ejercicio del poder político por parte del Ejecutivo Ecuatoriano.....	178
c) Legitimidad de origen: elecciones razonablemente limpias y competitivas.	184
d) Debido proceso y actividad del juez en la democracia delegativa ecuatoriana.	191
e) Discurso mayoritario y reforma judicial ecuatoriana: disputa de legitimidad entre mayorías y minorías.	197
2) DINÁMICAS DELEGATIVAS EN LAS REDES LEGALES Y DE PODER EN LA REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA	202
A) Rotación ministerial en el Estado Ecuatoriano en los procesos de reforma del Estado	204
B) Consecuencias de la rotación ministerial en el proceso de reforma judicial...	206
C) Situación alfa: red de arranque de reforma pre Consulta Popular (inicios de 2011)	209
a) Red legal pre-Consulta	213
b) Red funcional pre-Consulta Popular.....	217
D) Consejo de la Judicatura de Transición: reformismo y neutralización del control horizontal (2011-2012).....	223

a) Red legal post-Consulta Popular	228
b) Red funcional post-Consulta Popular	229
E) Consejo de la Judicatura 2012 – 2014: <i>securitización</i> del discurso jurídico y control del Ejecutivo.....	233
a) Red legal actual	239
b) Red funcional actual	241
F) Conclusión: redes de actores políticos como generadores de democracia delegativa.....	242
3) RESULTADOS DE LA REFORMA JUDICIAL EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA: EL CASO DE LOS ENLACES CIUDADANOS.....	249
A) La comunicación política como mecanismo de creación de política pública en Ecuador.....	257
B) Expresiones de comunicación política sobre juicios y su papel en la democracia delegativa: casos paradigmáticos.....	269

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE GESTIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA..... 285

1) REFORMA Y DEMOCRACIA: EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN OMEGA.- EL CONFLICTO ENTRE DERECHO Y PODER.....	285
2) SISTEMA JUDICIAL COMO LIMITANTE DEL PODER POLÍTICO: COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.....	286
3) SIGNOS DE EVOLUCIÓN DEL MODELO DE DEMOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL: EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA	288
4) LAS SENTENCIAS Y LA ACCIÓN COMUNICATIVA, EL PAPEL DEL DISCURSOS MAYORITARIOS.....	291
5) RESULTADOS DE LA REFORMAS DEL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO: RETOS FUTUROS DE INVESTIGACIÓN.....	293

BIBLIOGRAFÍA 296

1) TEXTOS CONSULTADOS	296
2) JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.	326
3) ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR:.....	327
4) ENLACES CIUDADANOS Y DISCURSOS PRESIDENCIALES.....	328
5) PRENSA ESCRITA	329

INVENTARIO DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tablas:

- Tabla N° 1:** Relación definición sectores de reforma / fines
- Tabla N°2:** Características generales de los procesos de reforma del Estado en Latinoamérica
- Tabla N° 3:** Características de la democracia delegativa
- Tabla N° 4:** Test de Kelly de creación de reforma como constructo
- Tabla N° 5:** Variables en el modelo de Coordinación Administrativa en Reformas del Estado
- Tabla N° 6:** Definiciones de resultados de política pública enfrentados
- Tabla N° 7:** Independencia judicial en la historia constitucional ecuatoriana
- Tabla N° 8:** Sistema de elección de jueces en la historia constitucional ecuatoriana
- Tabla N° 9:** Características de los procesos de conflictividad social
- Tabla N° 10:** Comparativa de rendición de cuentas horizontal de actores políticos dentro de la reforma judicial
- Tabla N° 11:** Actores del proceso de reforma judicial en el marco de la rotación ministerial 2011-2014
- Tabla N° 12:** Resultados Reforma Judicial del Consejo de la Judicatura de Transición: Agosto 2011-diciembre 2012
- Tabla N° 13:** Relación laboral miembros Consejo de la Judicatura 2012- actual
- Tabla N° 14:** Comparativa: promedio de movimiento en redes legales y funcionales en la reforma judicial
- Tabla N° 15:** Nivel de funcionarios con influencia del Ejecutivo en la Red: (Centralidad)
- Tabla N° 16:** Relación causa efecto entre casos judiciales y declaraciones en *Enlace Ciudadano*

Gráficos:

- Gráfico N° 1:** Escenario “ideal” de relaciones intrapoderes del Estado, con énfasis en la función judicial
- Gráfico N° 2:** Escenario “ideal” de relaciones intrapoderes del Estado, en una reforma dentro de una democracia delegativa.
- Gráfico N° 3:** Modelo de Reforma, de acuerdo al modelo de Pollitt y Bouckaert
- Gráfico N° 4:** Representación gráfica de la hipótesis
- Gráfico N° 5:** Operacionalización del análisis
- Gráfico N° 6:** Ruta de análisis institucional
- Gráfico N° 7:** Flujograma de Levantamiento de información de Enlaces Ciudadanos.
- Gráfico N° 8:** Reforma del Estado como campo jurídico
- Gráfico N° 9:** Cambio de trayectoria de reforma con entrada de actores de veto
- Gráfico N° 10:** Actores de veto mediatizados con arreglos institucionales
- Gráfico N°11:** Reforma del Estado como mecanismo de expansión del ámbito de derechos
- Gráfico N°12:** Trayectorias de reforma en un núcleo duro de derechos: tres trayectorias posibles
- Gráfico N° 13:** Reforma del Estado dentro de una democracia delegativa
- Gráfico N° 14:** Reforma del Estado dentro de entorno de autoritarismo competitivo

- Gráfico N° 15:** Evolución Votación AP vs. Votación Tesis / Candidato Contraria/
Aprobación del Presidente
- Gráfico N° 16:** Alcance Red Sistema Judicial Ecuatoriano
- Gráfico N° 17:** Porcentaje votación Consulta Popular 7 de mayo de 2010
- Gráfico N° 18:** Gestión de sentencias en un proceso de democracia delegativa.
- Gráfico N° 19:** Red institucional sistema judicial pre-Consulta Popular
- Gráfico N° 20:** Red directa de control administrativo -Presidencia de la República, Red
Legal Pre-reforma
- Gráfico N° 21:** "Vecindario" del CPCCS en el sistema legal ecuatoriano
- Gráfico N° 22:** Red funcional pre-Consulta Popular
- Gráfico N° 23:** Situación trayectoria de reforma pre-Consulta Popular
- Gráfico N° 24:** Red legal pos-Consulta Popular
- Gráfico N° 25:** Red funcional pos-Consulta Popular
- Gráfico N° 26:** Trayectoria de reforma pos-Consulta Popular
- Gráfico N° 27:** Red legal actual (2014)
- Gráfico N° 28:** Red funcional actual
- Gráfico N° 29:** Número de pasos realizados en redes de reforma judicial: Comparación
- Gráfico N° 30:** Nivel de funcionarios con influencia del Ejecutivo en la Red
(Centralidad)
- Gráfico N° 31:** Situación Final de la Trayectoria de Reforma Judicial Ecuador (2014)
- Gráfico N° 32:** Evolución de decisiones estratégicas de la reforma judicial ecuatoriana

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AP: Alianza Patria Altiva i Soberana
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
C1-C15: Candidatos Consejo de la Judicatura 2012-actualidad
CEDATOS: Centro de Estudios y Datos
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJ / NJ: Consejo Nacional de la Judicatura
CJ1-CJ9: Vocales Consejo de la Judicatura 2007-2011
CJT: Consejo de la Judicatura de Transición (2011-2012)
CNS: Corte Nacional de Justicia
COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial
Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CSJ: Corte Suprema de Justicia
MJDH/MJDHC: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
NGP: Nueva Gestión Pública
PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir
SECOM: Secretaría Nacional de Comunicación del Ecuador
SENPLADES: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador
SNGP: Secretaria Nacional de Gestión de la Política
USAID: United States Agency for International Development
VCJT1-VCJT3: Vocales Consejo de la Judicatura de Transición (2011-2012)
VCJT1-VCJT5: Vocales Consejo de la Judicatura 2012-actualidad

AGRADECIMIENTOS

Las siguientes páginas son el resultado de un par de manos, animadas y sostenidas por un grupo de personas que bien vale citar con un agradecimiento sentido y un par de palabras a cada uno de ellos, ya que este esfuerzo académico no hubiera sido posible sin su ayuda y colaboración:

En primer lugar, quisiera dejar patente la buena voluntad y ayuda de Marisa Ramos Rollón, quien logró tres cosas imposibles: apoyarme en construir un texto organizado a pesar de mis tendencia a la dispersión, cuidar los pequeños detalles metodológicos que son la línea entre el fracaso o éxito de objetivos académicos, y lograr el equilibrio entre mis múltiples insistencias y el tiempo que una tesis doctoral merece. Nunca podré agradecerle tanta confianza depositada en mí. Su ayuda comenzó el año 2012 en la investigación “Democracia y política pública: el caso de la reforma del sistema de justicia en el Ecuador” realizada en el Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset. Mucho del espíritu original de ese texto se encuentra aquí.

Quisiera dedicar unas palabras de profunda gratitud hacia Esther del Campo, Directora del programa de Doctorado del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Su compromiso con la academia, y su espíritu de trabajo es un ejemplo diario para mí.

Por otro lado, la tesis no se hubiera completado sin la ayuda desinteresada y generosa de manos amigas a ambos lados del Atlántico: Mario Melo, Felipe Castro, y los alumnos del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, tuvieron que soportarme en los momentos iniciales de la tesis, cosa que fue un acto de estoicismo impresionante. No sólo me dieron un espacio para trabajar, sino me reconciliaron el Derecho y supieron aportar su experiencia, especialmente frente a mis preguntas sobre los entresijos judiciales de la República del Ecuador. Naty Yépez y Tefa Molina me ayudaron a vaciar bibliotecas en Quito y mientras lo hacían gané dos amigas maravillosas. Francis Andrade y Tatiana Salazar Cortez siempre tuvieron el abrazo de amistad y la canción correcta para el stress, además de inundarme con mensajes de apoyo. Finalmente, Estefanía Chávez me encontró sentado en la puerta la Universidad Católica, deprimido

por la falta de fuentes de información, y me tendió la mano para cazar datos que sólo mediante su experiencia pude obtener. No sabe lo importante que fue eso para mí.

A nivel administrativo, Ivette Haboud es una de las personas más legales que he conocido. Respecto a lo realmente importante, es de los mejores seres humanos que hay en el mundo. Su amistad es un regalo, y su ayuda para poder viajar a España a terminar este texto es invaluable. Gracias, Doctora.

En Madrid, Juan Carlos Lucero y Alexandra Carrera han sido esenciales para que un montón de información sin forma, y producto de mis propios desvaríos pudiera ser organizada de forma coherente. Su cariño y comprensión, y su amistad que se sostiene a 50 mm, f. 1.4, me ha hecho crecer no sólo como aprendiz de politólogo, sino como fotógrafo. De igual manera, Fabián Úbeda Spura, me dio nuevas ideas sobre cómo explicar el mundo en redes, y me hizo salir del encierro a redescubrir la ciudad con la fotografía callejera.

Además, no quisiera dejar de lado las atenciones y cariño de Fabrizzio Naranjo y Angelo Grande Molina, que han cuidado sin quererlo mi salud emocional, con sus risas, buena actitud y mensajes varios que me obligaron a “ponerme las pilas” y trabajar en serio.

Agradezco también las observaciones de David Cordero, y los estudiantes del programa de Doctorado (JSD), de la Cornell Law School (Ithaca, NY). Sus aportes en mi ponencia realizada en la *11th Annual Inter-University Graduate Conference*, sirvieron como medio de confirmación de que mis ideas sobre los procesos democráticos en Ecuador no estaban tan desencaminadas, y se mantenían en los cauces de la corriente científica actual.

Por otro lado, no quisiera dejar esta oportunidad sin agradecer la comprensión de mis compañeros Zaira Zavala, Ernesto Velasco, Ana Revuelta y Fernando Arbitia, que sin pedir nada a cambio, han hecho este proceso mucho más llevadero, y por qué no decirlo, divertido. Ana, y sus almuerzos que me sacaron de la biblioteca y me hicieron ver la luz del sol, eran un oasis en días que estaba en medio de una travesía por el desierto. Zaira me abrió las puertas de su casa en Granada, y sus atenciones son un remanso de paz. Ernesto, por creer en mi trabajo, y por ser tan inconsciente como para creer en mi sensatez

y dejarme escribir ponencias con él. Fernando, por mostrarme que además de hacer una tesis, hay que vivir, y crecer.

Le dije a Carmen Alonso: “mientras haga la tesis, te voy a hablar de algo que sólo me importa a mí; no me odies por eso”. La ventaja de tener una amiga desinteresada, entregada y valiente, es que ella no sólo entendió el problema, sino que se preocupó por mi salud emocional todo este tiempo. Espero un día poder compensar los almuerzos, cafés, coordinaciones logísticas, conversaciones a horarios imposibles y apoyo para terminar todo esto.

Quisiera resaltar a quienes más han debido soportar este tiempo de escritura, viajes y silencios: mis padres, Efrén y Gilda, sostuvieron inclusive en el peor escenario económico posible, que debía terminar con esta tesis. Su apoyo y su ayuda siempre son causa de felicidad completa. La mujer más brillante que conozco, Gilda Guerrero Salgado, colaboró con ideas, datos y soluciones a tediosos callejones conceptuales sin salida. De ella también es este texto.

Camila Donoso debería ganarse un premio por toda la paciencia y mensajes de apoyo, además de su cariño incondicional y comprometido. Es la persona más amable y gentil que conozco, y estoy muy feliz que esté de mi lado, siempre.

Finalmente, un par de palabras para mi abuela, Doña Alicia, que a pesar de sus dolencias, me dijo que no abandone este proceso, y que lo haga rápido. Ella sabía muy bien lo importante de terminar los asuntos personales y vitales eficientemente y sin daños colaterales. Espero que ella se sienta tan orgullosa de mí, donde quiera que esté, como yo de poder decirle que solventé lo que ella me pidió.

ABSTRACT

The object of this doctoral thesis is the analysis of the political and administrative purpose that is given to the reform process of a vital sector of State powers within the framework of delegate democracy, such as the administration of Justice. The object is also to analyze if State reform in a diminished or non-liberal surrounding increase or improve conditions of democracy in a given situation, based on the constitutional “what should be”, or if what occurs is a process of “seizure” of the functions of State, which becomes an institutional risk. Finally, we will examine the real and effective existence of a horizontal accountability process through the use of institutional resources, which would evidence the existence of an incomplete model of democracy.

This analysis implies the relationship between two institutions within public administration: State Reform, as an act of change in State structure in order to improve qualitatively the outcomes and outputs of public policies, and in sum, to make the system work better. This, as it will be examined later, is the case of Latin America as a response of the State to three processes in crisis: fiscal, as in government intervention or in the form of bureaucratic administration. In that scheme of things, this thesis examines the present state of the art in public administration science of this process to prove that in delegate democracy, this type of instruments disregard the constitutive elements of democracy and serve, especially in critical areas of the administration, allowing for Power to dismiss Law.

This research seeks to contribute towards an area seldom analyzed regarding public administration doctrine under the light of the theory of law, which is the connection between previous conditions or principal inputs of an execution process of a democracy and, on the other hand, regarding the effects of introducing a reform within models of a changing democracy and new concepts of the rule of law. While reviewing writings regarding State reform, it is clear that no approximations have been previously made in reference to prior conditions of the political system in order to begin operating a reform which respects fundamental rights as an object of this procedure. Furthermore, no analysis has been found regarding structural change of strategic areas in State services as to the effect caused on democratic exercise and the outcome in an open society.

This element illustrates doctrinal tension which regards conciliation between democratic rights, market-sovereignty as an impossible equilibrium, and declarations of international tribunals, which propose that in a democratic society “rights and liberties, intrinsic to human beings, its guarantees and the Rule of Law are a triad, each of its components are defined, complete and make sense in reference to the other”.

1) THE RESEARCH PROBLEM

From 2007 throughout 2013 the Republic of Ecuador began a process of massive reform of the State, based on the construction of a modern productive apparatus, based on innovation and education. Among the “Axes of democratization of the State” defined by the present government is the “recuperation of stewardship, planning, regulation and the control powers of the State”. Henceforth an effort of reform of the administration began, inspired in the ideas of New Public Management, with intercultural philosophic constructions in a concept distant from neoliberalism, which is considered to have failed.

This effort has broken, as stated by the regime, years of reduction of the size of government and its precariousness and its role in national life, moving towards more active public policies and a model of intergovernmental coordination that pretends to give sustainability and effectiveness to public action. This exists in juxtaposition to historic experience characterized by volatility and reactivity of government decisions, determined by a series of actors with the capacity of veto. This fact is reflected in an unusual popular support of the president that has been in power for seven years, and the construction of a history of Ecuador as a modern country, ready to be part of global dynamics.

Judicial reform is framed amid this massive reform of government structure, which is the purpose of this analysis. This action is born with the new Constitution of 2008, which empowered the system of rights and guarantees, centered in the construction of Good-living, aiming for a construction of a society focused in the community, solidarity and respect of nature, which opposes its administrative technocratic developmental counterpart, centered in re-empowerment of the powers of the Executive and public administration and government planning; reinforcing hyper-presidentialism at the level of constitutional structure and, according to critics, shaping a warlord democracy. This structure, born of constitutional power, has given a new character to how public administration is viewed in

Ecuador, by imposing the following elements: a) rationalization of public administration; b) public policies which implement powers and qualities of public administration; c) conformation of efficient strategic sectors; d) consolidation of a new organization and institutional redesign of the State that recovers State powers of stewardship, planning, regulatory, control, research and participation, e) encouragement for efficient, competent and continuous wide coverage public service in order to strengthen regulatory mechanisms.

Structure regarding the construction of public affairs crossed the political level with electoral proposals for the “reconstruction of the State”, pressured by the political class because of loss of legitimacy, new effervescence from groups of citizens and birth of political projects that combine efficiency of new public governance with the establishment of supervision agencies and technical management. This was combined with political practices of “state activism”, by introducing a strong communicational element in the public sphere, which has managed to adapt to modern logic and legal and administrative changes. The Ecuadorian case combines these elements and created a series of tensions: a) How State reacts to a process of reform before a paradigm of democracy with “division of powers” and limits of action; b) Conduct of the State facing the existence of justice service: Is the existence of justice services a responsibility of the Executive branch? And if this is so, is it possible to have a reform, which honors division of powers? ; c) Doubts regarding the product of this reform system, since breach of division of powers would produce adverse consequences to the democratic system; and d) Behavior of people in a scenario of restriction of liberties, where diminished electoral legitimacy and support to the regime is not reflected.

In other words, facing the need of uniformity, control and efficacy, expressed in efficiency, reduction of costs and reduction judicial deadlines, desirable elements required for upholding democracy, the principle of non-intrusion of the Executive Power in the judicial system persists. In the Ecuadorian case, a strong level of intrusion of the Executive Power into other Powers of State is displayed and justified by a type of democracy (by which) individual rights are part of collective purposes and are not differentiated from the executive, legislative and judicial branches. This may produce a process of appropriation and a personalization of state activity, by which the judicial system becomes a battering ram in the political game. This tension has not been widely analyzed in Ecuadorian

literature but only in a marginal manner and without any contribution to Public Administration Science.

This doctoral thesis aims to show that actions executed in a reform process which is built from technical elements but applied through a reform at the political level, turns actions used as reform to break minimal context conditions of the democratic game: launching free argumentation, compromise and restraining of conflicts of public matters, gives birth to indetermination imposed by the Rule of Law, and to sum up, generates a society of control in which social necessities are covered by the media and are controlled in a constant manner with mechanisms that, although respond to formal democracy, little do they help to protect the prerogatives of individuals.

2) HYPOTHESIS

The presented hypothesis seeks to establish the relationship between two variables. The first one is the need of an independent Judicial System, as a *sine qua non* condition of the Rule of Law¹. The second is the existence of a Reform Process of the State within a framework of a delegative democracy². In the situation where a process of reform of a Judicial System clashes with political peculiarities of the Executive in a democracy of these characteristics³, distortions are induced in the outputs and outcomes which are possible in the actions of public policies, thus the capacity of the judicial system as a mediator and manager of political conflict dynamics is limited, therefore the outputs which are set forth in the democratic system are minor or affect the stability of a particularly complex system. Because of the above, the hypothesis for this thesis is proposed in the following manner:

“The greater the influence of the Executive power in a delegative democracy in a Reform process of the State, the greater the possibility that the products and results of a Judicial System be controlled in favor of the dominant political organization and impact independence of justice operators”

¹ This principle penetrates national and international judicial system as a whole has its direct precedent in John Locke's work. In his *Second Treaty about Civil Government*, lays out that the existence of judges who are independent of external pressures is the only mechanism to avoid permanent confrontation and achieve a system governed by laws and not by the will of men.

² Delegative Democracies are based in legitimization of decisions of he who wins an independent election, provided his actions oppose established institutions, thus he may reform them when these become an obstacle to fulfill his mandate.

³ Common sense of delegate executive, anxious to assume broadest responsibilities feeling he has been exclusively bestowed, is to ignore those institutions and in the long run, to make the effort to eliminate them, coop them or neutralize them. Cfr. O'DONNELL, G.: “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, no. 11, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2004, págs. 13.

A dependent variable is proposed (that is to be explained) as outcomes effects, that the judicial reform may have, in the hereinabove described setting and how these outcomes affect justice operators' conduct, both in organization aspects as in their main characteristics: independence and impartiality, and ultimately the qualitative contribution that action, a government action in particular, is performed towards democratic system as a whole. For this reason, the proposal is to show that government arrangements generated from judicial reform action, gave way to powers of wide discretion of the Executive Power in the administration of justice, diminishing the capacity of control by the Judicial branch and an increased capacity of control by the Executive branch.

3) METHODOLOGY

The analyzed basic unit of this investigation will focus on political decisions made by the Ecuadorian Government regarding the administration of the system of justice within a determined time span (specifically from 2007 up to 2014), concentrating on definition, planning and execution of an integral reform of the judicial system and how these reflect and affect judicial decisions. By way of these decisions we will determine if the institutional design anticipated by the reform process, corresponds to a specific structure of delegative democracy.

In this case, the next test will have two steps is proposed. The first is the institutional analysis of progressive change in the governance model of the judicial system made by the Ecuadorian government between 2011 and 2013. This trend will be reviewed by a software social network analysis, in order to check both the centrality of power and fluidity in the exchange of information. The data that feed the software are the result of the work of the press and qualitative information gathered from qualified sources.

The second step is to analyze political decisions that have been carried out by the governing body of the Judicial System and its operators. The idea is to analyze if these elements correspond to standards of delegative democracy; and the level of validity of this system may be determined under the light of the vision the regime handles regarding the judicial system. The object is to analyze if this vision of public management makes possible a control not only ex ante but also post facto, and how limits ruled in public law are broken. On the other hand, it is analyzed if there are any accountability mechanisms for the

Executive power, which is the best method to show the existence of a delegative democracy.

Finally, it is asserted that every decision at the judicial level be compared with standards presented in political science, and in particular, in the human rights international system, which is unavoidable for the State (it must not be forgotten that we are dealing with elements of Public Law and only what law allows may be done). We look to explain if the existence of a context of a democratic decision favor an improved justice reform (with the particularity of an existing tension between the institutional design and the warrantee of rights and the implementation of bottom-up, distant from true political implementation), or if the existence of non-democratic elements, diminished positive results, and if in the judicial system the structure reform limits the capacity of playing its role to solve conflicts and secure under the assumption that one hundred percent democratic state action does not always exist.

4) CONCLUSIONS AND NEW LINES OF RESEARCH

The analysis of this thesis shows the following results and suggestions for further research.

a. In the Ecuadorian case, primarily regarding the evolution of the judicial system that began in the year 2011, it is clear that the improvement of conditions in the created judicial order cannot be denied, as well as its acceptance by society in an electoral manner. Nevertheless, the Executive branch with strengthened powers as guardian of good performance of the public administration has persisted. In order to comply with this mission, evidence shows that the Executive branch, forced by the existence of actors with veto power within the constitutional scheme was forced to colonize government system through successive changes of the constitutional order. This is due to the systemic crisis of the judicial system that affected institutions, as was the 2005 crisis that reconstructed the Supreme Court of Justice twice, a politicized judicial order (that was non other that the historical consequence of a weak Judicial Power in a weight and counterweight scheme), and tendency towards impunity.

b. Judicial reform in Ecuador was a schmithean action within a kelsenian system since a) was generated in an environment that prioritized technical action in political calculation; and b) defends power. The distinctiveness of the Ecuadorian judicial order reform is that it

is politically efficient, but in terms of an activist judge, with broad constitutional powers, limited by cases where there is clear public interest, therefore confirming the initial hypothesis that leads this investigation, since the behavior of judges is shaped by a delegative democracy. It should be noted that this process is not, in any case, a close action with the law. What was done in the case of Ecuador political action that eliminated entry veto actors that hinder in any way aggressive judicial reform? This action meets the requirements expressed by Guillermo O'Donnell: There is a growing tendency to centrality of power, and secondly the chances of state institutions to control excesses in the tasks which are by law are affected, either by political cooptation or disability.

c. Present situation shows that State reforms do not necessarily lead to a better quality of the judicial system regarding its final products as are independent and technical judicial decisions issued by judges. It has been proved that the Ecuadorian case has not been able to point out and correct its historical flaws, related to making the judicial system work, or even worse, that it improved efficiency and levels of dispatch management. Both elements are confronted and create an impossible tension that makes judges act, after a provisional omega point, as a limited actor in the equilibrium of forces.

d. Judicial reform practice can be summarized as follows: a) The Executive branch as guardian and protector of State interest, b) “movientismo” opposed to traditional partisan practices, c) rejection to the past; d) contradiction in election campaign discourse and action, in such a way that AP (Alianza País) is partial, given the idea of electoral legitimacy and majorities were clear from the beginning of the process in 2007, d) increase in the elimination of citizen channels in political action; and just as we have seen, elimination of horizontal control. This last point is clearly seen in the Judicial System through the evolution of different legal and functional networks, foreseen among the different actors where decrease of necessary steps are evident; growth of a functional network that is centered in the Executive branch and because of efficacy, it is much more efficient. Would it have been easier to reach to consensus? This is impossible to know. What did happen was an adaptation of legal environment and an efficient political management that gave the Executive a centrality that can be translated to decision-making.

e. Finally, there are two elements that illustrate the future situation: delegative democracy is an alleyway to exercise democracy, since it may deflect towards a stronger

authoritarianism or an addictiveness of the population to depend on the Executive branch, which may develop into a non-democratic system, but courtesan. This may not happen in a plural society in which State is committed to unity, not with uniformity of the State, and legal assessment of divergent discourse. Therefore, one of the solutions to the foreseen situation is to cure the delegative system with more liberal democracy and greater entry of citizens to judicial institutions, providing equilibrium to the communication process and reducing tendencies of centralized decisions. This will perhaps make the political management process much more difficult, but with better quality for validation of pluralism and human rights. In summary, if we have efficient judges, it is also necessary to have judges with freedom.

g. In addition, an extensive study of the causal effect of "citizen bonds" with the administration of justice and the judiciary should be performed. The current conditions of government action, make corporate communication is the only way to avoid cognitive biases on citizens. For this reason, public administration not only choose actions that must be explained in the media, but (as in the case of this text field), government action is determined in live and direct, without horizontal accountability. This phenomenon should not be seen only through the populism, but in the personalization of political power, and the current trend of centralization of public activity in the Executive Branch.

f. Whereas judicial reform is far from over, and that the Ecuadorian political process begun in 2007 is still operating, there are significant opportunities to continue the research process. The first element is to start doing empirical studies of veto players in the process of modernizing government in Ecuador, especially in the last presidential term. To assume that there is a delegative democracy must be achieved extrapolate the test explained in earlier to other areas of public administration. It is important to note that the methodology of the analysis of social networks has been used extensively in American academia to detect behaviors in situations like the election, but the scene of a comparison of legal models with functional "on the ground" shows that the methodological tool is likely to be adaptable to the needs of research.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO GENERAL, DISEÑO Y MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

1) INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es analizar el uso político y administrativo que se da a un proceso de reforma de la administración de Justicia, en el marco de una democracia delegativa⁴. Busca estudiar la existencia o carencia de un proceso de *accountability* horizontal mediante el sistema de redes que se construye en su diseño institucional y dinámica política, para mostrar evidencia de un modelo de democracia incompleto⁵. Finalmente, trata de responder si una modificación de un sector del Estado en condiciones disminuidas o no liberales⁶, aumenta o mejora sus resultados en función de los fines previstos en la norma constitucional, o si sucede un proceso de dominio en otras funciones del Estado⁷.

Esté análisis implica la relación entre dos elementos: la reforma del Estado y la democracia. El primero es un acto de cambio de la estructura estatal a fin de mejorar los *outcomes* y *outputs* de la política pública⁸ y en suma, hacer que el sistema funcione mejor, tanto en eficiencia y eficacia, como en sus resultados a corto plazo o estructurales⁹. Como se verá en este texto, existen sectores de la actividad pública con lógicas y necesidades propias. Al intervenirlos, se pueden generar cambios críticos que superan a una simple modernización. Uno de estos sectores es el de la administración de justicia, vital para la resolución de conflictos y el mantenimiento del Estado de Derecho.

En un escenario de cambio dentro de la Judicatura, los actores políticos pueden actuar a favor de un gobierno limitado, o aprovechar la modernización del sistema para aumentar su supremacía política y su injerencia en el curso de decisiones de otras instancias del Estado. Este texto busca explorar el estado de situación de la ciencia administrativa al respecto, para probar que en casos de un cierto tipo de democracia una modificación de la

⁴ Cfr. O'DONNELL, G. (1994): "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, págs. 55-69.

⁵ FLAX, J. (2004): *La democracia atrapada: una crítica del decisionismo*, Editorial Biblos, Buenos Aires, pág. 24.

⁶ Cfr. O'DONNELL, G.; WOLFSON L.: "Teoría democrática y política comparada", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, 2000, pág. 525.

⁷ IGLESIAS, E. V.: "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, núm. 90, 2010, pág. 48.

⁸ Véase POLLIT, C.; BOUCKAERT G. (2010): *La reforma de la gestión pública, un análisis comparado*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 15 y ss.

⁹ Como se verá más adelante, esto es una respuesta del Estado a tres procesos de crisis: fiscal, del modo de intervención estatal y de la forma burocrática de administración Cfr. BRESSER-PEREIRA, L. (1996): *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, Editorial 34, Sao Paulo, Brasil, págs. 14-20.

administración puede prescindir de los controles internos estatales (mecanismos de *accountability* horizontal), con lo que el Poder Político puede superar a los límites establecidos por el Derecho¹⁰, y aumentar el control hacia los jueces, mediante un discurso de los actores políticos que limitan la calidad final democrática por ser mayoritario y no representativos¹¹.

El segundo elemento es la democracia, como único contexto de organización política donde se pueden sostener las condiciones de dignidad de las personas en forma de derechos¹². Esto obligaría, en una gestión pública ideal, la búsqueda del bien común y a la mejor gestión de los bienes públicos para protegerlos¹³. Sin embargo, el poder de la mayoría está limitado por estas prerrogativas¹⁴: si el Estado actúa en contra de la dignidad humana habrá responsabilidad jurídica en su contra¹⁵. Esta investigación buscará establecer el uso que los actores políticos dan a los cambios estructurales para influir en las relaciones de poder, y en el caso judicial, en el respeto a las libertades públicas¹⁶. En particular, se busca detectar el aumento de la centralidad del Ejecutivo, la reducción del control mutuo de las instituciones del Estado, y sus consecuencias operativas¹⁷.

Para comprobar estos dos elementos, se hará el recuento de la construcción de un modelo de reforma judicial, a nivel técnico y político¹⁸. Para esto, se revisará el caso de la

¹⁰ Sobre ese tema, se pueden tomar las dos opciones del debate entre Schmitt y Kelsen sobre quién debería proteger la integridad de la Constitución. Para el primero debería ser la máxima autoridad, por las fallas claras en el concepto democrático, así como la necesidad de una legitimación en el sistema Cfr. SCHMITT, C. (1988): *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, Baskerville, págs. 22-31, mientras que en Kelsen (posición a la que se suma quien escribe este texto) debería realizarse a través de un sistema institucional que genere mecanismos de control, y el poder moderador a través del análisis caso a caso. Cfr. KELSEN, H. (1995): *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, Ed. Tecnos, Madrid, págs. 59-72, 79-82.

¹¹ DEL CAMPO, E.; RAMOS ROLLÓN, M.: "La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos", en *América Latina Hoy*, núm. 16, nov. 2009, pág. 35.

¹² PREZWORSKI, A. (2010): *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, pág. 245.

¹³ Para lograr ese objetivo la doctrina ha establecido, casi como una tendencia histórica, la construcción de marcos jurídicos claros, como mecanismo de freno de la actividad del funcionario. Cfr. BAILEY, S. K.: "Ethics and the Public Service" en *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 4, 1964, pág. 257 y ss.

¹⁴ "Los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define completo y adquiere sentido en función de los otros". Véase las siguientes opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26; y Corte I.D.H., *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 35.

¹⁵ Todos estos elementos, aunque pueden parecer lógicos, son producto de una evolución jurídica compleja a nivel histórico; actualmente son consustanciales con el Estado de Derecho. Cfr. MARIENHOFF, M. (2008): *Tratado de Derecho Administrativo*, t. IV, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, págs. 724 y ss.

¹⁶ Para efectos de este texto, se concibe la libertad política cuando exista a) gobierno moderado; b) gobierno representativo; c) división de competencias entre actores; y d) limitación del poder, que evite la tiranía. GARCÍA ROCA, F.: "Del principio de la división de poderes" en *Revista de estudios políticos*, núm. 108, 2000, pág. 45.

¹⁷ Véase DE VERGOTTINI, G. (2005): *Derecho constitucional comparado*, HERRERA, C (trad.), Ed. Universidad, Buenos Aires, págs. 67-96.

¹⁸ Cualquier cambio en la estructura estatal debe hacer un equilibrio que asegure la permanencia del gobierno y sus actores en el tiempo. Cfr. O'DONNELL, G.: "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, núm. 1, 1977, pág. 27.

República del Ecuador entre el año 2007 y el 2014. Se comprobará si el servicio público “mejorado” provee servicios públicos eficientes, que aseguran la igualdad de acceso a recursos estatales, y esencialmente no acarrear costos excesivos para el ciudadano¹⁹, como miembro con derechos dentro de una comunidad política.

En síntesis, esta investigación busca aportar en la reflexión sobre las acciones u omisiones entre la norma y la política pública²⁰ y las consecuencias de introducir una reforma dentro de sectores estatales con bajos niveles de institucionalidad²¹. Al revisar la teoría, no se hacen aproximaciones hacia las condiciones previas del sistema político antes de modificar un servicio estratégico, y si su objetivo es el respeto y garantía de derechos fundamentales²². A pesar de que una mejora de un servicio público es deseable, no se dice nada sobre su valor como apoyo a los derechos y libertades inherentes a la persona y por consecuencia a la construcción de una sociedad abierta²³. En resumen, la existencia de esta relación no definida entre reforma y democracia sugiere la existencia de una zona gris²⁴, que muestra el debate actual entre soberanía y derechos²⁵.

Esta zona gris se advierte en la teoría disponible, que supone que los estados canalizan las condiciones de su democracia mediante reformas²⁶. Es posible, dependiendo de las circunstancias, un escenario donde una intervención del Estado afecte las condiciones de delegación del poder y de rendición de cuentas (*accountability*) horizontal²⁷. Como se afirmó arriba, la doctrina no puede ofrecer una respuesta al respecto, pues no se plantea la

¹⁹ Cfr. MUSGRAVE, R. (1976): *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, Estados Unidos, pág. 13.

²⁰ “El Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional), así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, y a veces también importantes omisiones”. O’DONNELL, G. (2010a): *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo, pág. 78.

²¹ “La crisis se manifiesta en otras tantas formas de regresión a un derecho jurisprudencial de tipo premoderno: por un lado, el colapso de la capacidad reguladora de la ley y el retomo al papel creativo de la jurisdicción; por otro, la pérdida de la unidad y coherencia de las fuentes y la convivencia y superposición de diversos ordenamientos concurrentes”. FERRAJOLI, L.: “Pasado y futuro del Estado de derecho” en *Revista internacional de filosofía política*, No. 17, 2001, págs. 35.

²² Este fenómeno se debe, principalmente, a que la opinión pública establece la necesidad de hacer un equilibrio entre eficiencia y democracia, y hace que instrumentalmente los procesos de mejora de la actividad estatal no consideran a la democracia como un mecanismo a tener en cuenta. Véase BOX, R. C., MARSHALL, G, REED, B. J., REED, C.: “New public management and substantive democracy” en *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 5, 2001, págs. 608-619.

²³ CASTORIADIS, C.: “Fait et à faire” en *Revue européenne des sciences sociales: Pour une philosophie militante de la démocratie*, vol. 27, núm. 86. París, Librairie Droz, 1989, pág. 506.

²⁴ La zona gris es la categoría “donde se desvanecen las fronteras de las ciencias sociales y concurren, no siempre armónicamente, el pasado y el futuro, las estructuras y los sujetos, la acción y el discurso, lo cuantitativo y lo cualitativo, los textos y los contextos, los valores y las prácticas, las normas y las transgresiones”. URIBE DE HINCAPIÉ, M: “Las palabras de la guerra”, en *Estudios Políticos*, núm. 25, 2009, pág. 12.

²⁵ Al respecto, Rodrick plantea que la democracia, soberanía nacional e integración económica mundial son mutuamente incompatibles: podemos combinar cualesquiera dos de las tres, pero nunca tener las tres simultáneamente y en su esplendor. Véase RODRIK, D. (2011): *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*, University Press Oxford, Oxford, pág. 184.

²⁶ De hecho, la administración pública afecta de manera estructural a la democracia. La burocracia es un elemento complementario para la democracia y la administración pública es inseparable para el ejercicio de los valores democráticos y el ejercicio de la rendición de cuentas. Ver. PETERS, B. GUY: “Bureaucracy and Democracy” en *Public Organization Review*, vol. 10, núm. 3, 2009, págs. 211-212.

²⁷ Estas son consideradas como un fin, más que una condición previa. CLAD (2000): *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, CLAD; BID; EUDEBA, págs. 14-15.

democracia como un objetivo, sino como una hipótesis previa a la acción de la administración²⁸. Este hecho provoca que no se tenga en cuenta la calidad “democrática” de los *outcomes* de la intervención técnico-política²⁹.

Ahora bien, esta investigación considera que a pesar de no ser el mejor sistema de organización política posible, la democracia asegura un Estado más limitado y un mejor ejercicio de derechos³⁰. Por tanto, cualquier iniciativa pública debe encaminarse a ello, especialmente en relación al sistema de pesos y contrapesos que limita los poderes del Estado soberano³¹. Por esa razón, este texto busca estudiar hasta qué punto una reforma judicial mejora una democracia o la afecta; y cómo la intervención dentro de las condiciones de una democracia delegativa, puede volverse un obstáculo para controlar el poder estatal mediante la acción libre de los jueces³².

2) DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de esta sección es explicar el contexto, como medio de aproximación ordenada al caso de estudio³³, y como será resuelto³⁴. Se propone un diseño de investigación que asegure ciertas condiciones de científicidad³⁵, cosa que implica: a) contar con un objeto reconocible y definido; b) debe existir cierta novedad sobre cuáles serían sus características; y c) tener una cierta utilidad, tanto a nivel de prospectiva como de un estudio de campo de la realidad, que dada su importancia bien merece un alcance teórico.

En relación al punto a) se tratará la reforma del sistema judicial en el marco de la democracia delegativa. Con respecto de los puntos b) y c), se propone la problemática

²⁸ De un análisis en 144 países, se ha demostrado la existencia de un lazo entre reformas regulatorias, nivel de la democracia y la efectividad de las mismas. Se muestra que países con mejores niveles previos de democracia, tienen reformas más efectivas. Cfr. AMIN, M.; DJANKOV, S.: *Democracy and Regulatory Reforms* (November 4, 2013). Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2349979> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2349979>, con acceso el 30 de junio de 2014, pág. 19.

²⁹ Al contrario, los procesos de modernización o de bonanza económica son a menudo entendidos como condiciones para el ejercicio de la democracia HADENIUS, A; TEORELL, J.: "Cultural and economic prerequisites of democracy: Reassessing recent evidence" en *Studies in Comparative International Development*, vol. 39, núm. 4, 2005, pág. 103.

³⁰ EVANS, T: "If Democracy, Then Human Rights?" en *Third World Quarterly*, vol. 22, núm. 4, 2001, pág. 625.

³¹ Eso es especialmente importante con la soberanía que como herramienta de poder. Según la doctrina, "Es la fuente, la condición y el protector de la vida cívica, y una forma única de poder en la medida en que aporta una nueva entidad a la existencia y sostiene el control sobre su creación. Castiga y protege. Es la fuente de la ley y por encima de la ley" BROWN, W. (2010): *Walled states, waning sovereignty*, MIT Press, Chicago, pág. 58.

³² Al respecto se afirma que "la labor de los jueces debe estar guiada en tres direcciones: la promoción de la legalidad, la justicia, y el desarrollo de la sociedad". CHATTERJEE, A.: "Independence of the Judiciary" en *Social Scientist*, vol. 2, núm. 4, 1973, pág. 67.

³³ SCHEFF, T. J.: "The Structure of Context: Deciphering Frame Analysis" en *Sociological Theory*, vol. 23, núm. 4, 2005, pág. 384.

³⁴ Ésta es una perspectiva importante ya que la Ciencia de la Administración Pública que, lejos de ser Ciencia Social en estricto sensu, es una Ciencia de la Acción, que estudia el uso de actores, ideas, recursos e instituciones, los valores que propone y las reacciones políticas que se construyen a partir del comportamiento del Estado Cfr. SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., y VARONE, F. (2012): *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Ariel, Madrid, pág. 12.

³⁵ ECO, U. (2001): *Cómo se hace una tesis*, Ed. Gedisa, Barcelona, pág. 43.

actual de los países de la órbita latinoamericana, en la que los actores maximizan el ejercicio de derechos a nivel teórico, y a nivel mediático sus resultados³⁶, pero con altos pasivos sociales, en particular en el caso ecuatoriano³⁷. Para esto se explicarán a continuación los alcances teóricos de esta tesis, para explicar después su metodología de trabajo

A) Problema de Investigación: Judicatura en democracias disminuidas, reforma judicial, y su relación con el caso ecuatoriano.

El problema de investigación debe ser entendido en una forma global y local³⁸. Esto eliminará probables barreras que generan los diferentes entornos culturales y tradiciones académico-jurídicas entre lectores³⁹. Acerca del rol del juez, la literatura plantea que uno de los requisitos principales de un Estado es la división y equilibrio entre las diferentes instancias que cuentan con poder⁴⁰. Este detalle se torna operativo mediante el ordenamiento jurídico, que ayuda a resolver conflictos y mediar intereses⁴¹. Su administración mediante funcionarios estatales está garantizado como un servicio público⁴².

Es por esto que todos los sistemas jurídicos modernos plantean la figura del juez como solucionador de conflictos⁴³. La judicatura ejerce su poder mediante actos aceptados por la sociedad y de cumplimiento obligatorio⁴⁴. En ciertos casos, las sentencias judiciales

³⁶ BARRUETO, F.; NAVIA, P.: "Tipologías de democracia representativa en América Latina" en *Política y gobierno*, vol. 20, núm. 2, 2013, pág. 274-277.

³⁷ Véase FERNÁNDEZ, S. R., CORDANO, V. U., SORIA, D. U., y CRUZADO, H. D.: "Revisando el concepto de democracia delegativa: el caso Ecuador" en *Arte y Práctica*, núm. 2, 2012, pág. 20.

³⁸ Este término se refiere a la necesidad de interrelación entre las corrientes globales y las acciones internas de cada Estado. Cfr. KHAN, M.: "Constructing Identity in 'Glocal' Politics", en *American Journal of Islamic Social Sciences*, vol. 15, núm. 3, 1998, pág. 85-86.

³⁹ Cfr. GOBO G: "Glocalizing methodology? The encounter between local methodologies" en *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 14, núm. 6, 2011, pág. 433-434.

⁴⁰ DAHL, R. (2008): *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós, México, D.F., págs. 90-91. Sobre el tema hay una constante en la teoría política y de la ciencia jurídica a favor del principio. Por ejemplo. BOBBIO (2001), plantea al poder limitado como consustancial al imperio de la ley en los gobiernos liberales. op. cit. infra 44, págs. 21-22. Históricamente se ha sugerido la necesidad de un poder limitado. LOCKE supone que de ninguna manera el poder supremo es soberano y autónomo, sino que, para salvaguardar a la comunidad política debe construirse una institucionalidad que ejerza contrapesos en el poder. Véase *Segundo tratado sobre el gobierno*, párr. 144. Al contrario, FERRAJOLI plantea que la división de poderes es un concepto que rompe con la multitud de nuevas tareas en la que el Estado ejerce poder, existe la necesidad imprescindible de separar producción normativa de la innovación normativa. Véase "La esfera de lo indecible y la división de poderes" en *Estudios Constitucionales*, año 6, núm. 1. 2008, págs. 341-342. Esto, al final supone lo que Montesquieu ya planteó: es necesario que el poder se distribuya en la comunidad política, para que en el ejercicio de su libertad haga que el poder entregado a unos miembros de la misma, se contrarreste con otra estructura creada para el efecto. Cfr. MONTESQUIEU, C. (2003): *Del Espíritu de Las Leyes*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 210.

⁴¹ Cfr. RAZ, J.; TAMAYO y SALMORÁN R. (1986): *El concepto de sistema jurídico: una introducción a la teoría del sistema jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F. págs. 23 y 24.

⁴² Esa idea supone en la actual crisis del Estado de Bienestar, la existencia de un Estado Constitucional comprometido con la justicia social. Véase HÄBERLE, P. (2003): *El Estado constitucional*, UNAM y Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pág. 224-225.

⁴³ Cfr. HOL, A.; LOTH, M. (2004): *Reshaping justice, on judicial reform and adjudication in the Netherlands*, Shaker Publishing, Maastricht, págs. 97-137.

⁴⁴ "A través de las decisiones de la justicia –sea que se refieran a conflictos entre particulares, sea que resuelvan pleitos en los cuales el Estado es parte– derechos y obligaciones formalmente prescritos en la ley son efectiva y concretamente reconocidos y sancionados. En definitiva, desde el punto de vista del ciudadano, sólo cuando una ley recibe aplicación en un caso concreto puede decirse que realmente está vigente. Y es el terreno de la justicia el ámbito privilegiado para que la ley alcance efectividad" PÁSARA, L.: "Desafíos de la

suponen el principal “freno al poder”, ya que crean un núcleo de prerrogativas frente al poder de *imperium*⁴⁵. Con su actuación, se asegura que la sociedad pueda construirse con seguridad jurídica⁴⁶, y sepa a qué atenerse frente a la actividad de personas o del Estado. Al descender al caso de América Latina, la labor de los jueces es vital para controlar y modular limitar el poder público⁴⁷. Esto sostiene a la democracia⁴⁸, ya que un sistema judicial ineficiente o en crisis, no sólo reproduce y mantiene, sino que también ahondaría el autoritarismo y las profundas desigualdades sociales, culturales y económicas que existen en los países de la región⁴⁹. Para evitar esa falencia, todos los países latinoamericanos han pasado por un intenso reformismo a nivel judicial, que empata con las corrientes ideológicas imperantes en el momento de su ejecución⁵⁰.

Como se afirmó arriba, la reforma responde a cambios en la estructura social y en el modo que el Estado aplica la Ley⁵¹. Esto no responde sólo a los cambios políticos, sino a que los cimientos sociales contemporáneos son inestables y en continuo cambio⁵². Esta situación obliga al Estado a implantar nuevas soluciones para los problemas sociales, inclusive en escenarios de improvisación a pesar del discurso planificador oficial⁵³. Muchos de los nuevos retos son circunstancias que escapan del control de cualquier actor del sistema, desmoronan su legitimidad⁵⁴, y en general, llevan a una “liquidez” de la vida cotidiana que rompe con el principio de seguridad jurídica⁵⁵. Frente a esto, los jueces son llamados a modificar las relaciones de poder a través de resoluciones obligatorias⁵⁶. Estas

transformación de la justicia en América Latina”, en *La transformación de la justicia*. ANDRADE, S. y ÁVILA LINZÁN, L. (eds.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, pág. 8.

⁴⁵ FERRAJOLI, L.: “La esfera de lo indecible y la división de poderes.”, en *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, vol. 6, núm. 1, 2008, pág. 341.

⁴⁶ Cfr. DÍAZ, Elías (1998): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, pág. 48.

⁴⁷ OEA y PNUD (2009): *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Documento JF801.L3 D4 2009 OEA/Ser.D/XV, pág. 17. Disponible en https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/La_democracia_de_ciudadania.pdf, con acceso el 11 de septiembre de 2014.

⁴⁸ Cfr. BOBBIO, N. (2001): *Liberalismo y democracia*, FERNÁNDEZ SANTILLÁN, J. (trad.), Fondo de Cultura Económica, México D.F., págs. 19-20.

⁴⁹ MENDEZ, J.: “Problemas de violencia institucional, una introducción” en *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, MÉNDEZ, J., O’DONNELL G., PIINHEIRO, P. (compiladores), Paidós, Buenos Aires, 2002, pág. 16-28.

⁵⁰ Tendencias de planificación (años setenta), crisis de deuda externa (años ochenta), reconstrucción neoliberal (años noventa), y construcción de nuevos liderazgos y modelos endógenos en el siglo XXI. Cfr. CORRALES, J.: “Market reforms”, en *Constructing Democratic Governance in Latin America*, DOMÍNGUEZ, J.; SHIFTER, Michael, John Hopkins University Press, Baltimore, 2003, págs. 74-99.

⁵¹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 37 y ss.

⁵² Cfr. BAUMAN, Z.: “Liquid Modernity Revisited” en *Liquid Modernity*, Malden, Polity Books, 2012, págs. 7-10.

⁵³ ARENILLA, M. (2011): *Crisis y reforma de la administración pública*, NetBiblio, La Coruña, pág. 97.

⁵⁴ Esto se debe que, gracias a los procesos de integración económica, las administraciones públicas han aumentado sus niveles de vulnerabilidad frente al sistema internacional, y eso repercute en el funcionamiento y tamaño de sus burocracias. Ver. JESUIT, D. K.; PAIK, V.: “Public Administration and Interdependence” en *International Journal of Public Administration*, vol. 34, núm. 1-2, 2011, pág. 17.

⁵⁵ BAUMAN, Z. (2007): *Miedo líquido, la sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, Barcelona, pág. 27.

⁵⁶ SEQUEIROS VARGAS, I.: “La función judicial como parte de la estructura de poder del Estado” en *Constitución y Proceso*, Tribunal Constitucional de Perú, Lima, 2009, pág. 114-115.

intervenciones los ponen frente al poder Ejecutivo, en relaciones que van desde la obediencia más absoluta al enfrentamiento abierto⁵⁷.

Esto se hizo manifiesto, por ejemplo, a principios de los años ochenta, durante los procesos de democratización de América Latina⁵⁸. Una de las principales necesidades de los decisores políticos fue generar un mecanismo institucional que asegurase condiciones mínimas de operación⁵⁹. Puesto que las dictaduras tuvieron amplios niveles de impunidad y violaciones masivas de derechos humanos, germinó un entorno que demandaba a los gobiernos democráticos verdad, justicia y reparación⁶⁰, pero que buscaba al mismo tiempo asegurar el *statu quo*. Por citar un caso, los juicios contra militares en el caso argentino tuvieron su contraparte en las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, con las que se indultó a varios de los responsables de violaciones de derechos humanos. En suma, pese a los esfuerzos estatales de la región, la impunidad, ineficiencia y corrupción campean en el sistema judicial⁶¹.

Estos esfuerzos por un mejor sistema de justicia coexisten con el ascenso de varias figuras dirigentes que contribuyen a una reconfiguración de las relaciones de poder en la región⁶². Estos líderes tienen un amplio apoyo popular, pero se alejan del esquema de la democracia liberal⁶³. A pesar de esta crítica cuentan con amplias capacidades de liderazgo

⁵⁷ HAMMERGREN (1999): op. cit., pág. 5.

⁵⁸ HAMMERGREN, L. (1999): "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress." También disponible en Español: "Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más" en *Reforma Judicial en América Latina. Una Tarea Inconclusa*, FUENTES, A. (ed.), Corporación Excelencia en la Justicia, Santa Fe de Bogotá, pág. 3-4.

⁵⁹ En particular: : a) sistema de elección de jueces que obstaculice las posibles presiones políticas en sentencias; b) mecanismos de salvaguardia administrativa; c) mecanismos disciplinarios; y d) facilidades de orden financiero, logístico, y técnico para el ejercicio de la profesión Cfr. ONU: *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*, Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 06 de septiembre 1985 y aprobado por las resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985 y 40/146, de 13 de diciembre 1985 de la Asamblea General

⁶⁰ La Resolución 60/147 de Naciones Unidas, consagró una serie de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario para: "a) interponer recursos y obtener reparaciones, y b) obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido". Ver. Cap. VII No. 11 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y adoptada el 16 de diciembre de 2007.

⁶¹ Esto sirve para ilustrar el leitmotiv de esta investigación: la confrontación entre la obligación legal de limitar el poder y la *real politik*, más pragmática y basada en factores más circunstanciales, que utiliza la estructura administrativa para defender sus intereses, y no como un puente entre su actividad y las necesidades ciudadanas, de forma que se generen los vínculos que aseguran afianzamientos en el tejido social. Cfr. TORRES-RIVAS, E.: "América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis" en *Nueva Sociedad*, núm.128, 1993, pág. 94 y ss.

⁶² Al respecto la literatura plantea que "no cabe duda de que América Latina es un continente en movimiento, a diferencia de lo que sucede en otras latitudes de nuestro planeta, donde las certezas del orden neoliberal establecido, del orden planetario heredado, están mucho más sólidas, esperamos que, como decía Shakespeare, con la solidez de lo que luego se desvanece en el aire, pero por hoy sólidas. En América Latina no sucede eso, pues en los últimos diez años este es un continente que se ha puesto en movimiento, que es protagonista de un conjunto de grandes transformaciones, tanto de carácter económico como político, que buscan ir más allá del neoliberalismo y, germinalmente, del capitalismo". GARCÍA LINERA, Á.: "América Latina y el futuro de las políticas emancipatorias", en *Crítica y emancipación*, año 2, núm. 3, 2010, pág. 295.

⁶³ Véase O'DONNELL, G.: "Revisitando el concepto de democracia delegativa" en *Casa del Tiempo*, vol. III, época IV, núm. 31, 2010b, págs. 4-8.

transformador⁶⁴, por lo que han emprendido vastas acciones de transformación de la administración, y en particular en el sistema jurídico. Como veremos más adelante, algunos de estos líderes han sido calificados como delegativos, ya que centran sin controles internos toda la decisión política en el escogido por elecciones.

Con estos antecedentes a nivel global y regional, esta construcción con respecto de la *res pública* se cruzó en el caso ecuatoriano con el ascenso electoral de Alianza País (AP) en el año 2007. Esta agrupación combinaba un discurso técnico⁶⁵ con propuestas electorales de “refundación del Estado”, frente a la pérdida de legitimidad de la clase política⁶⁶. A partir de ese año el Estado ecuatoriano se embarcó en un proceso de reforma masiva, con base en la construcción de un aparato productivo moderno centrado en la innovación y la educación⁶⁷. Entre los “ejes de democratización del Estado” se encuentra el “recuperar las facultades del Estado de rectoría, planificación, regulación y control”⁶⁸. A partir de lo anterior, se inició un esfuerzo de rectificación y mejora de la administración, inspirada en las ideas de la eficiencia, construcciones filosóficas interculturales y en una concepción del desarrollo alejada del neoliberalismo⁶⁹.

Estas medidas han roto, según el régimen, años de reducción de tamaño del Estado y precarización del papel gubernamental en la vida nacional⁷⁰, y lleva hacia políticas públicas que pretenden dar sostenibilidad y efectividad a la acción pública⁷¹. Esto se refleja en un inusitado apoyo popular a la figura del presidente, nada común para un gobernante que se ha mantenido ocho años en el poder, y el aumento de la capacidad de decisión

⁶⁴ JUSTE DEL ARCO, R.: “El pueblo en movimiento: el proceso de democratización en América Latina como transformación constante. Un análisis del caso de Ecuador” en *e-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 12, núm. 45, 2014, pág. 2.

⁶⁵ Cfr. POLGA-HECIMOVIH, J.: “Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa” en *Revista de ciencia política*, vol. 33, núm. 1, 2013, pág. 148.

⁶⁶ En el año 2008, la confianza en la clase política ecuatoriana, llegaba al 22.5%. Véase Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP 2008): *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*. Proyecto de Opinión Pública en América Latina, Washington, pág. 1.

⁶⁷ “Sostenemos que la calidad de la democracia, la transformación del aparato productivo y la sostenibilidad ambiental dependen de la construcción del sistema nacional de innovación y de la transformación del sistema nacional de educación superior” CORREA, R.: “La vía ecuatoriana” en *New Left Review*, núm. 77, reproducida en *Estado & Comunes, Revista de Política y Problemas Públicos*, núm. 1, IAEN, Quito, primer semestre 2013, pág. 204.

⁶⁸ *Ibíd.*, págs. 205-207.

⁶⁹ WALSH, C.: “Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de) colonial entanglements.” en *Development*, vol. 53, núm. 1, 2010, págs. 15-21.

⁷⁰ “La primacía del mercado redujo el papel planificador del Estado, y dio lugar a la proliferación caótica de entidades públicas sin una clara diferenciación funcional y sin mecanismos de coordinación efectiva”. SENPLADES (2009): *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, pág. 354

⁷¹ SENPLADES (2013): *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, pág. 92.

gubernamental, limitada tradicionalmente por actores de veto⁷². Todos estos factores han llevado a la construcción de un relato de la República del Ecuador como un país moderno, inmerso en la dinámica global⁷³.

En medio de esta reforma masiva de la estructura gubernativa, está la de la judicatura. Esta acción nace a partir de la aprobación de la Constitución del año 2008, en la que se repotencian el sistema de derechos y garantías en torno al *buen vivir*, una concepción de la vida social centrada en la comunidad, la solidaridad y el respeto a la naturaleza⁷⁴, que contrasta con la tecnocracia, el desarrollismo y el retorno al Estado⁷⁵. Este diseño constitucional aumentó las competencias presidenciales y la intervención del Primer Mandatario en la vida nacional⁷⁶. Como resultado de este cambio, el país se encuentra en la generación de un carácter nuevo a la administración pública, incluyendo la judicial⁷⁷, de acuerdo a lógicas modernas de la administración⁷⁸. Además, todo esto se unió a prácticas políticas de “activismo estatal”, al introducir elementos comunicacionales en la esfera pública⁷⁹.

Al combinar estos elementos en el caso ecuatoriano se generan cuatro interrogantes: a) el proceder del Estado frente a un proceso de reforma, de cara al paradigma democrático de “división de poderes”, y los límites de esa actuación; b) la conducta del Estado ante la existencia del servicio de justicia, ante lo que cabe preguntarse si un gobierno centralizado en el Ejecutivo puede hacer cambios que respeten el marco de la división de poderes; c) el producto resultante de la pretendida mejora del sistema; pues de no haberse respetado la

⁷² Véase MEJÍA ACOSTA, A.: “Veto Players, Fickle Institutions, an Low Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador”, en *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, STEIN E. et al (eds.), Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Cambridge, 2008, pág. 417.

⁷³ Véase FALCONI, F.: “Ecuador begins to roar”, *The Guardian*, 7 de abril de 2013.

⁷⁴ FERNÁNDEZ, B.; PARDO, L.; y SALAMANCA, K.: “El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Diálogo con Alberto Acosta”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. En busca del sumak kawsay*, vol., 18, núm. 48, 2014, pág. 108.

⁷⁵ HIDALGO, A. y CUBILLO, A.: “Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay (Dossier)”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. En busca del sumak kawsay*, vol., 18, núm. 48, 2014, pág. 2. El retorno al Estado está basado en la repotenciación de las capacidades del Ejecutivo en la administración pública y la planificación. ÁVILA SANTAMARÍA, R. (2011b): *El Neoconstitucionalismo Transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Ediciones Abya-Yala, UASB, Quito, págs. 9-10, 41.

⁷⁶ Cfr. SÁNCHEZ PARGA, J. (2009). “Caudillista democracy and social demobilizations in Ecuador” en *Polis*, vol. 8, núm. 24, págs. 147-173.

⁷⁷ Se propone dentro del PNBV: a) la racionalización de la administración; b) la configuración de sectores estratégicos organizados de forma eficiente; c) la consolidación de un rediseño institucional del Estado para recuperar las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación; y, d) el fomento de un servicio público eficiente y competente, continuo y de amplia cobertura, para fortalecer los mecanismos de regulación Cfr. SENPLADES (2009): op. cit., págs. 264 y ss.

⁷⁸ PATIÑO ARISTIZÁBAL, L. G.: “El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana” en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 37, núm. 106, 2007, pág. 249 y ss.

⁷⁹ Véase. REYES AGUINAGA, H.: “Activismo estatal y democratización social en Ecuador” en *Nueva Sociedad*, núm. 249, 2014, págs. 115-116.

división de poderes, se estarían obteniendo resultados adversos al sistema democrático⁸⁰; y d) el comportamiento ciudadano, reflejado en la legitimidad electoral y apoyo al régimen.

En otras palabras, encima de las necesidades de uniformidad, control y eficiencia manifestadas en la reducción de costos y de plazos judiciales –elementos deseables y necesarios para el sostenimiento de la democracia–, existe el principio de no intrusión del Ejecutivo en el aparato judicial. En el caso ecuatoriano, un sector de la doctrina afirma que se asiste a la eclosión de “una forma de democracia en la que los derechos individuales son parte de los fines colectivos y no se diferencian las esferas Legislativa, Ejecutiva y Judicial”⁸¹. Una concepción así puede llegar a la apropiación y personalización de la actividad estatal y la entrada de lógicas delegativas, que a pesar de su eficiencia, poco aporta en la mejora de la democracia. Esta tensión no ha sido explorada en la literatura ecuatoriana sino de un modo marginal⁸², y con ningún aporte desde la Ciencia de la Administración Pública.

En suma, esta tesis doctoral busca demostrar que las acciones realizadas en el marco de la reforma judicial entre el año 2007 y el 2014 fueron generadas desde el plano técnico pero instrumentalizadas a nivel político. En este contexto, esta investigación busca indagar qué sucede al hacer reformas en el sector judicial en unas democracias con elementos que pueden calificarse de tipo delegativo; y si esto limita la rendición de cuentas⁸³ o aumenta la indefensión ciudadana frente al poder público⁸⁴. De ser así debería verse en el diseño institucional y en el comportamiento de los jueces una ruptura de las condiciones mínimas del juego democrático, como la argumentación libre, el compromiso y la contención de la

⁸⁰ El término “outputs” se refiere a lo que el Estado realmente hace, lo que en español serían los productos y servicios entregados por la actividad Estatal. El “outcome” serían los resultados de esos productos. GRUMM, John G: “The Analysis of Policy Impact.” en *Policies and Policy-Making Handbook of Political Science*, vol. 6, GREENSTEIN F.; POLSBY, N. (eds.), Addison Wesley, Reading, Mass., 1975, págs. 439-473.

⁸¹ DE LA TORRE, C.: “Populismo radical y democracia en los Andes” en *Journal of Democracy en español*, vol. 1., 2009a, pág. 28.

⁸² La gran mayoría de textos se enmarcan en situaciones que se enmarcan en temas particulares, sin analizar la estructura administrativa creada a partir de la Constitución 2008 y su falta de reflejo en la realidad. Por ejemplo Véase AA.VV., *El Correísmo al desnudo*, Montecristi Vive, 2013, 262 págs. En el presente texto se encontrarán referencias a Santiago Basabe, que ha hecho un ejercicio fundacional de construcción del marco de relaciones políticas, en el Tribunal Constitucional, y la Corte Suprema de Justicia Ecuatoriana.

⁸³ Cfr. DODSON, M.; JACKSON, D. (2003): “Horizontal Accountability and the Rule of Law in Central America” en *Democratic Accountability in Latin America*, MAINWARING, S.; WELNA, C. (eds.), Oxford University Press, Oxford, págs. 228-266. Véase HORAN, J. E. y MEINHOLD, S.: “Separation of powers and the Ecuadorian Supreme Court: exploring presidential-judicial conflict in a post-transition democracy” en *The Social Science Journal*, vol. 49, núm. 2, 2012, pág. 232-23.

⁸⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos plantea que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación (la impunidad) por todos medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas sus familiares”. Está afirmación ha sido planteada en la siguiente jurisprudencia: Corte I.D.H., *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173; Corte I.D.H., *Caso Blake. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 64; Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 170.

conflictividad en los asuntos públicos⁸⁵. Dicho de otro modo, las acciones de los jueces podrían estar mediatizadas y controladas con mecanismos que responden a la democracia formal, pero poco ayudan a proteger las prerrogativas del individuo⁸⁶.

B) Preguntas de Investigación

Las preguntas que servirán de guía y procedimiento para la indagación relatada en páginas anteriores, buscan minimizar alteraciones en el levantamiento de información posterior, y esperan presentar el problema de forma directa⁸⁷, para asegurar la delimitación del área de conocimiento sea lo más clara posible⁸⁸. Las interrogantes que guiarán el documento son las siguientes:

- a. ¿En qué medida la actuación del Ejecutivo ecuatoriano en la reforma judicial supone una oportunidad de cooptación de la resolución de conflictos?
- b. ¿La reforma de la administración de justicia ecuatoriana puede mostrar el tránsito de una democracia liberal a una democracia delegativa?
- c. ¿La actuación de los jueces como producto de la reforma judicial puede ser entendida como una instrumentalización de la judicatura por parte del Ejecutivo?

C) Justificación del tema de investigación

Las siguientes líneas pretenden explicar las razones por las cuales el núcleo de esta investigación merece ser tratado, y las razones por las cuáles el fenómeno social es relevante para la ciencia⁸⁹. En este caso son dos: la necesidad de explicar nuevos alcances a las mediciones de la democracia y la existencia de la reforma judicial como un fenómeno político.

- a) La actividad de reforma estatal como demostración de la tipología democrática.

⁸⁵ HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global: del Estado moderno, al Estado cosmopolita*, Paidós, Barcelona, págs. 261-262.

⁸⁶ Cfr. DELEUZE, G. "Post-scriptum sobre las sociedades de control" en *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 13. CISPO-Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, Santiago de Chile, 2006, pág. 2-5. Al respecto del caso ecuatoriano, vale la frase del intelectual boliviano Luis Tipán, que plantea la existencia de "Estado de derecho como tiranía", en tanto que el gobierno logra mantener la formalidad de un régimen constitucional, incluso lo desarrolla con la producción de nuevas leyes, y mantiene la vigencia diferenciada de derechos civiles y políticos según conveniencia, pero concentra el poder político en el ejecutivo, en un núcleo reducido del ejecutivo. Cfr. TIPAN, Luis (2011): *El Estado de Derecho como tiranía*, CIDES-UMSA, La Paz, pág. 175.

⁸⁷ CARLILE, P.; CHRISTENSEN, C.: "The cycles of theory building in management research", en *Harvard Business School Working Paper 05-057*, version 6.0, 2005, pág. 10-11. Disponible en <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/05-057.pdf>, con acceso el 1 de Julio de 2014.

⁸⁸ BRYMAN, A: "The Research Question in Social Research: What is its Role?" en *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 10, núm.1, 2007, pág. 6.

⁸⁹ ANDUIZA, E.; CRESPO, I.; MENDEZ, M. (2009): *Metodología de la Ciencias Política*, Cuadernos Metodológicos 28, 2ª edición, CIS, Madrid, 2009, pág. 14.

En primer lugar, esta investigación pretende realizar un análisis del tipo de democracia que se desprende de la actividad del gobierno en un sector⁹⁰. Esto implica centralizarse en los productos y resultados (acciones de reforma y sentencias), con el fin de comprobar si realmente pueden ser utilizados como un aporte positivo al mantenimiento de las instituciones y evidenciar si existe discrecionalidad del poder público en su gestión⁹¹.

El levantamiento de información que se formula no trata de buscar evidencia empírica de la calidad de la democracia, mediante elementos taxativos⁹², ni índices⁹³. Por el contrario, se quiere explicar las consecuencias de utilizar una reforma como mecanismo político de control y a través de eso, en la democracia. Se propone superar las mediciones de calidad fundamentadas en los procedimientos, el ejercicio de la legalidad, y la satisfacción del usuario⁹⁴, sino pensar en la legalidad de la acción política respecto al diseño legal y sus consecuencias en forma de actos de poder público. De esta manera, la democracia no sería entendida sólo como un objetivo final, sino como una permanente construcción⁹⁵ y apertura de posibilidades para el ejercicio de libertades, que debería ser consolidada por el Estado⁹⁶.

b) La reforma judicial como instrumento político

Por otra parte, la segunda razón para que esta investigación sea realizada es la necesidad de visibilizar la acción política dentro de una democracia delegativa. Pongamos por caso lo siguiente: una mejora periódica de un sector de la administración es común para

⁹⁰ “La calidad del gobierno es la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder” CEJUDO, G.; ZABALETA, D.: en “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 45, 2009, pág. 1.

⁹¹ *Ibidem*, pág. 2-3.

⁹² Cfr. DAHL, R. (1985): *A Preface to Economic Democracy*, California U. Press, Berkeley, cap. 3.

⁹³ Los índices *Freedom of the World*, de Freedom House utiliza las categorías “libre”, “parcialmente libre” y “no libre”; el *Index of Economic Freedom*, de la Heritage Foundation y el *Wall Street Journal* se mide en función de “libre”, “mayormente libre”, “moderadamente libre”, “mayormente controlada”, “reprimida”. Mientras tanto el *Press Freedom Index*, de Reporteros sin Fronteras, se basa para medir la libertad de expresión en “buena situación”, “situación satisfactoria”, “problemas notables”, “situación difícil” y “situación muy grave”. Finalmente el *Democracy Index* del the Economist Intelligence Unit plantea “democracia plena”, “democracia imperfecta”, “régimen híbrido”, “régimen autoritario” Aunque este tipo de mecanismos muestran un agregado histórico de importancia, como fuente de tendencias en el tiempo, ninguno logra analizar las riquezas de la información de cada país, sus procesos políticos en el tiempo

⁹⁴ DIAMOND, L y MORLINO, L., eds. (2005): *Assesing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pág. 11.

⁹⁵ “Creo que actualmente no hay democracia. Pero ella no existe nunca en el presente. Es un concepto que lleva consigo una promesa, y en ningún caso es tan determinante como lo es una cosa presente. Cada vez que se afirma que ‘la democracia existe’, puede ser cierto o falso. La democracia no se adecua, no puede adecuarse, en el presente (...) De ahí se deduce que no puede ser objeto de un juicio que lo predetermine. ‘La democracia que ha de venir’, decimos siempre, y no ‘la democracia actual’, que es inexistente. (...) Lo que no significa que la democracia vaya a estar presente mañana. Es algo que siempre está por venir”. Cfr. DERRIDA, J. “A democracia é uma promessa” Entrevista de Elena Fernandez con Jacques Derrida, en *Jornal de Letras, Artes e Ideias*, 12 de octubre de 1994, pág. 10.

⁹⁶ “There is no proof that democracy is inevitable, irrevocable, or a historical necessity. It neither fills some indispensable functional requisite of capitalism, nor corresponds to some ineluctable ethical imperative in social evolution. There is every reason to believe that its consolidation demands an extraordinary and continuous effort- one that many countries are unlikely to be able to make”. SCHMITTER, P.: “Dangers and Dilemmas of Democracy”. *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 2, 1994, págs. 57-58.

cualquier sistema. Un Estado no sólo puede, sino debería tratar de mejorar sus procesos de administración. En esta situación, surgen dos preguntas: ¿cómo afectaría la reforma al sistema político y de relaciones de poder?; y, ¿cuáles son las consecuencias en el ejercicio de la democracia en una intervención de mejora del Estado a gran escala?

La literatura plantea que la reforma es un proceso multimodal, en el que hay una serie de presiones externas, actores de veto e incluso transferencia de políticas, que la modelan y la vuelven un sistema complejo, por lo que no se encontrará una respuesta fácil o lineal⁹⁷. No se sabe si el Estado, es capaz de adaptarse a la entrada de maquinarias burocráticas creadas con medios que superan a sus propias capacidades y legalidad⁹⁸; y de esta manera, *democratizar acciones no democráticas*. Frente a esta dificultad, se debería suponer que se tiene como límite normativo los valores inscritos en las normas constitucionales.

Para dar concreción al argumento, la reforma (como artefacto y mecanismo de intervención político-administrativa) centra, canaliza, filtra y mediatiza todas las relaciones de poder, y desestabiliza todos los mecanismos institucionales existentes, mientras se crean nuevos espacios de gestión pública. A pesar de que el escenario es deseable, cualquiera de los resultados se manifestará en el Estado como cambios en las relaciones de poder⁹⁹. El problema surge cuando el resultado de salida es negativo, y hubiese una probable desmejora de las capacidades de las instituciones democráticas en la acción del Estado¹⁰⁰.

En el caso del sistema judicial esto se agrava, ya que si una persona o grupo logra controlarlo, la capacidad de forzar la conducta de la sociedad, puede afectar de forma crítica a todo el sistema político. Al entrar un elemento nuevo en la maquinaria, diseñado *ex profeso* como una herramienta para alcanzar la mejora administrativa, es posible que la capacidad que tiene el Estado para hacer que los mecanismos de pesos y contrapesos se vea limitada para ejecutarse. De tal manera, es incierto que se entreguen resultados adecuados para el ejercicio de derechos. Todo esto puede ser apreciado mejor en los dos gráficos siguientes, que buscan mostrar cómo se ejercerían una serie de relaciones entre las

⁹⁷ SNYDER, S: "The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform through the Lens of Complexity Theory", *OECD Education Working Papers*, núm. 96, OECD Publishing, 2013, pág. 8-9.

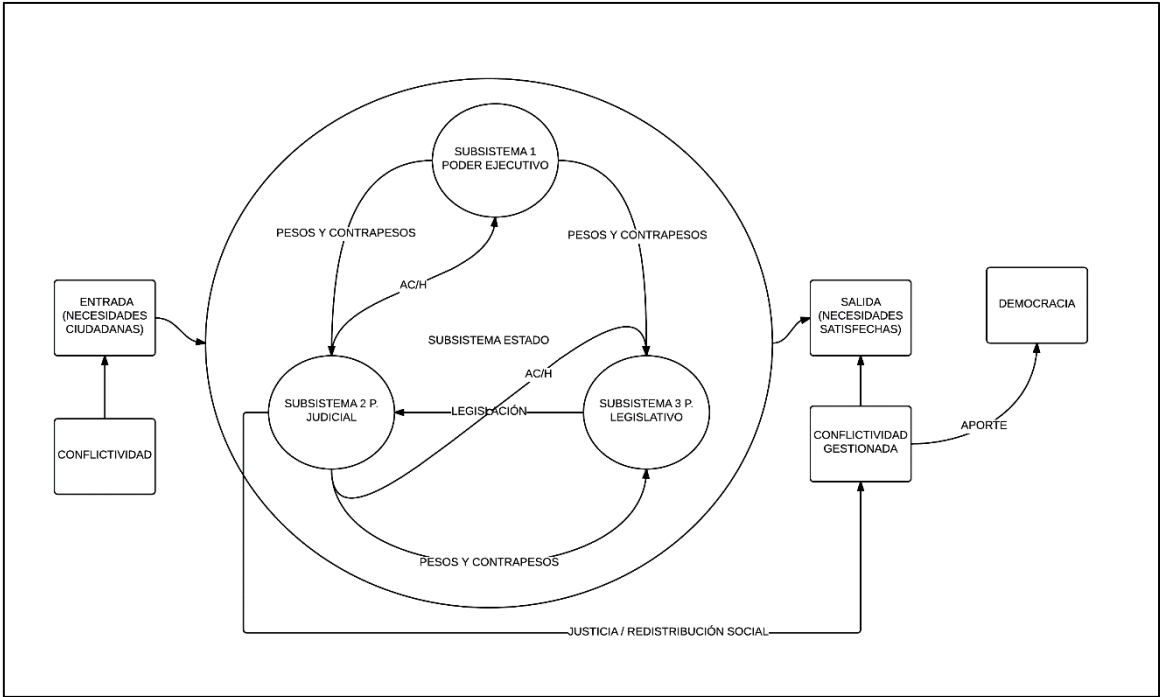
⁹⁸ "Lo complejo es el reino de las incógnitas desconocidas. Es un espacio de flujo constante e imprevisibilidad. No hay respuestas correctas, sólo los comportamientos emergentes..." *Ibidem*.

⁹⁹ GROTH, T. (1998): "Conceptual Understandings of State Reform" Documento preparado para la Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, Septiembre 1998, pág. 24-26.

¹⁰⁰ Las instituciones "constituyen y legitiman a los actores políticos y les proveen de reglas consistentes de comportamiento, concepciones de la realidad, estándares de evaluación (...) que les otorgan capacidad para una acción con sentido" MARCH, J. y OLSEN, J. (1995): *Democratic Governance*, Free Press, New York, pág. 30.

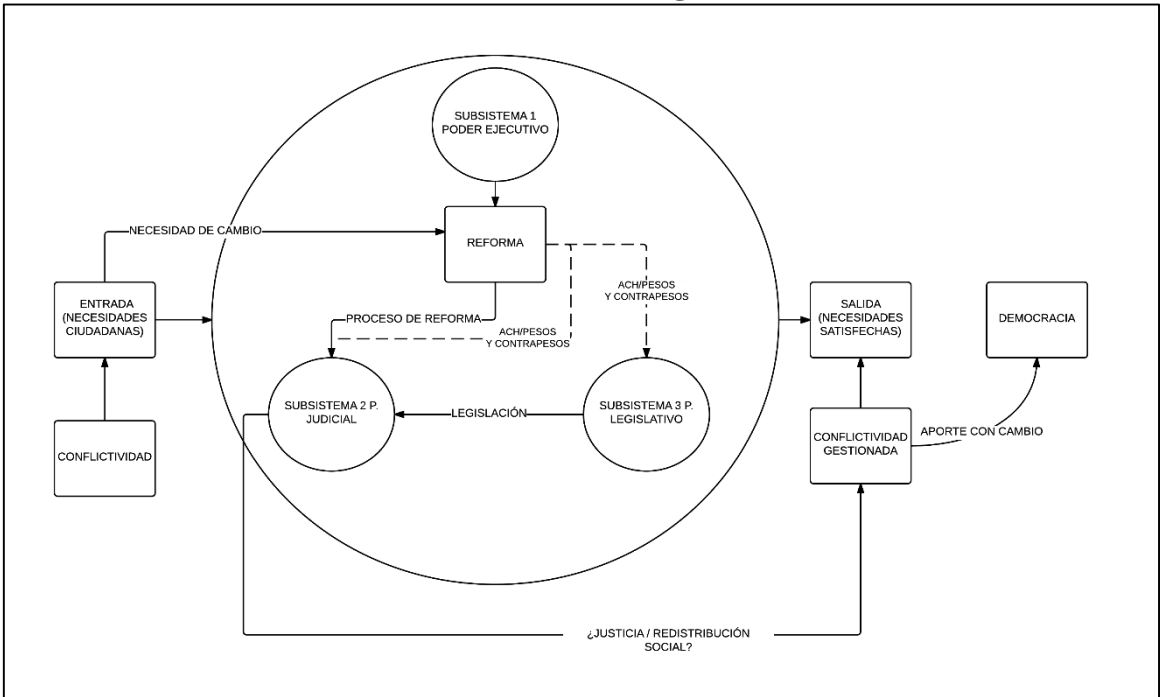
diferentes instancias estatales en el citado proceso, en circunstancias ideales y bajo el escenario de un proceso en el que disminuyen los niveles de *accountability horizontal*.

Gráfico N° 1:
Escenario “ideal” de relaciones intra poderes del Estado, con énfasis en la función judicial.



Fuente: EASTON, D. (1957), Elaboración propia

Gráfico N° 2
Escenario “ideal” de relaciones intra poderes del Estado, en una reforma dentro de una democracia delegativa.



Fuente: EASTON, D. (1957), Elaboración propia

Estos gráficos están basados en el clásico esquema de Easton sobre el funcionamiento del sistema político, escogido por ser el más simple y comprensible¹⁰¹. Tiene un punto de entrada: los *inputs*, que son procesados dentro del sistema; y se ofrecen *outputs*, resultados. Dentro del sistema político, se cuentan con diferentes subsistemas que mantienen relaciones entre sí y que por estar sujetos al Derecho Público, deben basarse en relaciones limitadas por la Ley¹⁰².

En el caso materia de esta tesis, el *outcome* principal de una actuación estatal dentro del servicio de justicia es el acceso en condiciones iguales al mismo¹⁰³; cosa que se visibiliza en las sentencias. Este razonamiento se basa en la idea de que la democracia se justifica por la confianza de los ciudadanos, y que a pesar de que se ejecuten ciertas actividades no populares, estos apoyarán medidas que aseguren una mejora en su bienestar¹⁰⁴. Para que esta condición funcione, existe otra condición previa en el sistema democrático: un *pacto de igualdad política* entre los ciudadanos¹⁰⁵. Esto se concreta en el caso de las judicaturas, por la confianza ciudadana en que el juez resolverá los conflictos a todos los ciudadanos por igual.

En las democracias delegativas, como se ve en el gráfico N° 2 no sucedería ese escenario. El pacto de igualdad está constreñido a un mecanismo social que hace que la división de poderes se sostenga en instrumentos de sumisión más que de control mutuo, al centrar la decisión política y la de políticas públicas en manos del soberano. La acción democrática quedaría deshecha y apalancada a decisiones de corto plazo. A mediano plazo se trata de una crisis de gobernabilidad, porque aumenta la disfuncionalidad de la democracia aumenta al ser incapaz de resolver los problemas que se le presenta¹⁰⁶.

En resumen, esta investigación busca demostrar que al instrumentalizar políticamente una acción estatal, y no tener en cuenta el paradigma constitucional de forma material, se afecta el núcleo mismo de la democracia, y se pueden cruzar los límites que sostienen el equilibrio

¹⁰¹ Cfr. EASTON, D: "An approach to the analysis of political systems" en *World politics*, vol. 9, núm. 3, 1957, págs. 383-400.

¹⁰² Eso implica un limitación pensar en "paradigma de la predeterminación normativa de la entera actuación de la administración". Cfr. PAREJO, L. (2008): *Crisis y renovación en el Derecho público*, Palestra, Lima, pág. 32 y ss.

¹⁰³ EVRARD, Y. "Democratizing Culture or Cultural Democracy?" en *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 27, núm. 3, 1997, págs. 167-175.

¹⁰⁴ MANIN, B., PRZEWORSKI, A. y STOKES, S.: "Elections and Representation" en *Democracy, Accountability, and Representation*, MANIN, B., PRZEWORSKI, A. y STOKES, S. (coords.), Cambridge, Cambridge University Press, pag. 29-54.

¹⁰⁵ DAHL, R. (2008): *La igualdad política*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, pág. 37 - 41.

¹⁰⁶ ALCANTARA, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, pág. 39.

de poderes¹⁰⁷. Es por eso que no se puede utilizar por sí sólo el análisis de la reforma del Estado en términos de democracia, ya que es un concepto que puede generar sesgos y no visibilizaría el problema de investigación¹⁰⁸. Lo que se busca en el presente caso es la comprobación de la medida en que una acción estatal cambia las reglas del juego democrático y su tipología. En otras palabras, se probará un tránsito de una democracia basada en el principio de igualdad y el derecho a la buena administración a una “de acceso”, en la que solamente aquellos que tengan el capital social necesario pueden obtener recursos públicos e influir en la calidad de aquellos¹⁰⁹.

D) Objetivos de la Investigación

De conformidad a lo anterior, el objetivo de esta tesis busca representar elementos útiles para su análisis en el mundo real, y mecanismos para avanzar en la comprensión científica del fenómeno de estudio¹¹⁰. Se hace esta aclaración considerando que se trata de un tema que analiza un proceso político que se encuentra en desarrollo, por lo que es importante hacer un enfoque de los hechos y datos que eviten posibles sesgos.

El objetivo general de la presente tesis es caracterizar los niveles del control de la Judicatura por parte del Ejecutivo en una democracia del tipo propuesto por Guillermo O'Donnell mediante de una reforma del Estado. Para esto se proponen dos objetivos particulares, que limiten el ámbito y los métodos a utilizarse, con el fin de que se pueda responder adecuadamente al problema de investigación¹¹¹. El primer elemento es de tipo técnico jurídico: comparar el diseño institucional y los actos realizados por el Gobierno Nacional de la República del Ecuador, en el proceso de Reforma del Sistema Judicial 2007-2014, con herramientas cuantitativas, para mostrar si existe una tendencia hacia la democracia delegativa. El segundo objetivo es identificar si las acciones administrativas y legales realizadas por el Gobierno ecuatoriano, influyen en los productos resultantes de la

¹⁰⁷ De esta manera se asentarían las bases para una teoría de rango medio, que logre explicar un fenómeno en un alcance que realice generalizaciones específicas, a través de un acercamiento a situaciones determinadas. GEORGE, A.; BENNETT, A (2004): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Harvard University Press, Cambridge, págs. 266-268.

¹⁰⁸ Es un “término que adquiere una connotación imprecisa y ambigua”. ALCÁNTARA, M. (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 18.

¹⁰⁹ CROZIER, M.; TILLIETTE, B. (1996): *La crisis de la inteligencia. Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*, INAP, Madrid, págs. 61-65.

¹¹⁰ SAUTU, R.; BONIOLO, P.; DALLE, P.; ELBERT, R. (2005): *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, Argentina. 2005, págs. 36-37.

¹¹¹ KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. (1994): *Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton, pág. 7.

Judicatura.

E) Marco Teórico

El marco teórico simplifica el alcance de los conceptos, al seleccionar de todas las explicaciones posibles una que sostenga mejor la hipótesis¹¹². Las siguientes líneas buscan demostrar la existencia de una posible relación de un proceso de reforma del Estado en una democracia que delega sin límites el poder al Ejecutivo, con un mecanismo de control de la aplicación del derecho. Para esto, se explicará el estado del desarrollo de los enfoques y conceptos más importantes de esta investigación, y el nexo entre ellos.

- a) Reforma del Estado: acto de poder político y herramienta de la gestión pública.

Por lo que se refiere a la reforma, es indudable la obligación estatal de hacerse cargo de un creciente catálogo de derechos. El avance de la sociedad muestra una predisposición de incluir nuevas tareas para la Administración, y plantear medidas que garanticen servicios para los grupos sociales tradicionalmente excluidos¹¹³. El Estado tiene que cumplir con su cometido de brindar seguridad e igualdad a sus habitantes, cosa que se manifiesta de forma negativa (a través de la no intromisión dentro de la esfera de libertad), y de tipo positivo (a través de la acción para resolver irregularidades dentro de las relaciones ciudadanas)¹¹⁴. Esto no significa que el Estado sea una estructura omnisciente; muchas veces comete errores y su estructura interna se ve superada por los acontecimientos sociales. Por eso se busca contar con un Estado capaz de resistir las demandas crecientes y las crisis sistémicas¹¹⁵, con un sistema jurídico que logre corregir posibles desfases¹¹⁶. En tal razón, los gobiernos resuelven innovar constantemente para cumplir estas necesidades, aportar recursos y lograr con ello la persistencia temporal de sus políticas.

Con el fin de poder actuar en las circunstancias previstas en el párrafo anterior, la “reforma” o el cambio es un mecanismo consustancial a la existencia humana¹¹⁷. Sobre el tema basta

¹¹² ANDUIZA, E.; CRESPO, I.; MENDEZ, M. (2009): op. cit., pág. 14-15.

¹¹³ DE SOUSA SANTOS, B. (1999): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, CLACSO, Buenos Aires, pág. 94.

¹¹⁴ Es por esto que la democracia garantiza la mayor igualdad posible, y al mismo tiempo ser una condición para que los individuos puedan alcanzar su desarrollo. Cfr. DAHL, R. (2012), op. cit., págs. 63-68.

¹¹⁵ FERRAJOLI (2001), op. cit., plantea que la crisis nace desde la estructura: incapacidad de adaptación de los modelos normativos, complicación institucional, e incapacidad de los operadores de poder cambiar la normatividad, y que sólo puede ser superado con la adopción de normas que respondan a un deseo expansor de la protección a favor de la persona.

¹¹⁶ FERRAJOLI, L. (1999): *Derecho y Garantías, la Ley del más Débil*, E. Trotta, Madrid, pág. 25

¹¹⁷ MATURANA, H. (2006): *Desde la biología a la psicología*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pág. 72-73

revisar los ejemplos históricos de los cambios masivos de la dirección de un país durante las últimas centurias. Pongamos como casos la Paz de Westfalia, que reorganizó el mapa y las relaciones políticas en Europa introduciendo el concepto de soberanía¹¹⁸, la acción de Pedro el Grande en la Rusia de los siglos XVII y XVIII¹¹⁹; o el proceso de unificación alemana a cargo de Bismarck¹²⁰. Todos estos ejemplos muestran una tendencia histórica de los gobernantes para dar giros de timón en la dirección del Estado, mediante procedimientos de mejora o cambio interno.

Es esa tendencia constante a la innovación la que vuelve a la reforma del Estado un acto que demuestra las capacidades del poder político dentro de la administración pública, ya que se manifiesta en efectos visibles hacia la ciudadanía. Estas secuelas pueden incluir desde asuntos de índole puramente circunstancial, hasta hitos fundamentales: democratización, voto universal, o el establecimiento del Estado laico¹²¹. Existen tres consecuencias de estas intervenciones: el nacimiento de una nueva autoridad, implantación de nuevas tareas, y estructuras especializadas, que en suma, según el autor, volverían al Estado más institucionalizado, sin perder su estructura de fondo¹²².

Para que se den los resultados arriba anotados, el Estado debería emprender una serie de actividades de cambio. Hay varios conceptos, que ilustran que actividad específica del Estado puede definirse como reforma. La gran mayoría de estos modelos proponen un discurso común: un rechazo a lo antiguo y el “cambio”, como reemplazo a propuestas estructurales y a largo plazo¹²³. Esta operación estatal puede definirse en función de los campos de acción (administración estratégica y gestión operativa), y relacionarlos con sus fines, de acuerdo a lo previsto en la siguiente tabla explicativa:

¹¹⁸ ȚUȚUIANU, S.: “Redefining Sovereignty: From Post-Cold War to Post-Westphalia”. En *Towards Global Justice: Sovereignty in an Interdependent World*, ȚUȚUIANU, S. (ed.), TMC Asser Press, The Hague, Netherlands, 2013, pág. 44.

¹¹⁹ Cfr. ANISIMOV, E.: Realization of Peter’s State Ideal” en *The reforms of Peter the Great: progress through coercion in Russia*, ANISIMOV, E. (ed.), ME Sharpe, Nueva York, págs. 143-170.

¹²⁰ Véase MCKAY, S.: “Ordering change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory”, en *A Long Goodbye to Bismarck?, The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, PALIER, B. (ed.), Amsterdam University Press, Amsterdam, págs. 19-35.

¹²¹ Cfr. HUNTINGTON, S. (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Barcelona, pág. 146 y ss.

¹²² *Ibidem*, págs. 23-27.

¹²³ Cfr. SALMON, C. (2010): *Storytelling: Bewitching the modern mind*. New York, Verso, 2010. Por otra parte, Hannah Arendt plantea la idea que los relatos siempre están acompañados de sesgos en la verdad por quien tiene el control político, o por intereses motivados por el grupo dominante; así como visiones parciales sobre temas críticos. Véase ARENDT, H.: “Truth and Politics.” en *Between Past and Future*. 2d ed., Viking, New York, 1968, pág. 249.

Tabla N° 1
Relación definición sectores de reforma / fines

ACCIÓN	DEFINICIÓN A	DEFINICIÓN B	CAMPOS DE ACCIÓN:	FINES INTERMEDIOS	FINES PRINCIPALES
REFORMA	Cambios deliberados en las estructuras y procedimientos de las organizaciones del sector público, con el objetivo de que funcionen mejor ¹²⁴	“Dar nueva forma de algo que ya que ya se encontraba allí ¹²⁵ ”	Administración: Análisis de la función Ejecutivo, a través de la aprehensión de conocimientos, técnicas y herramientas ¹²⁶	-Fortalecimiento del control sobre la burocracia administrativa -Mejora de la imagen a corto plazo frente a Poder Legislativo y ciudadanía	- Incremento de la relación elección / eficacia
			Gestión: Intentar hacer el mejor uso posible de los recursos para cumplir objetivos que pueden ser variables ¹²⁷	-Reducción de limitaciones administrativas / aumento de capacidad de gestión	- Reducción del gasto público - Mejora de la calidad de los servicios públicos

Fuente: POLLIT, C.; BOUCKAERT G. (2010). Elaboración propia.

Entonces, la reforma del Estado supone un cambio, basado en actos racionales por parte de la administración pública, que incluye tanto la parte institucional, y operacional, para que haya una mejoría en los productos y servicios que esta propone. Esta idea podría aumentarse con la idea de Ongaro, que plantea la necesidad de estabilidad: se debe mejorar y dar forma aquello “que se encuentra en el sistema”. Entonces, se basa en mejorar la estructura existente, más que fundar nuevas instituciones. Inclusive en ese hecho, no es suficiente. El Estado debe cambiar sus prácticas y estructuras, con el fin de garantizar los derechos de las personas¹²⁸.

Una vez enmarcado la reforma como un cambio deliberado en la estructura del sector público existente, hay que hacer una contextualización histórico geográfica de la misma. La doctrina de la administración pública relativa a la misma plantea la existencia de un

¹²⁴ POLLIT, C.; BOUCKAERT G. (2010): op. cit., pág. 23.

¹²⁵ ONGARO, E. (2009): *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar Publishing, Northampton, pág. 3.

¹²⁶ GUNN, L.: “Perspectivas en gestión pública” en *Lecturas de Gestión Pública*. BRUGE, Q; SUBIRATS, J. (ed.), INAP, Madrid, 1996, pág. 45.

¹²⁷ Cfr. KEELING, D. (1972): *Management in government*. Allen and Unwin for the Royal Institute of Public Administration, citado por OWEN, H: “La nueva gestión pública” en *Lecturas de Gestión Pública*. BRUGE, Q; SUBIRATS, J. (ed.), INAP, Madrid, 1996, pág. 110.

¹²⁸ Esto implicaría el equilibrio entre dos modelos de estado, uno libertario y otro igualitario: “el primero descansa en las libertades individuales, en la competencia y en la auto regulación del mercado. El igualitario, por el contrario, se sustenta en los derechos sociales y las libertades, en la solidaridad y en el rol regulador del mercado por parte del estado”. Cfr. ÁVILA SANTAMARÍA, R (2011): op. cit. pág. 159-160.

núcleo centrado en Estados Unidos, Reino Unido y Europa¹²⁹. Al centrarse en la narrativa realizada por sus promotores¹³⁰, se propone a la “reforma” de la administración como un mecanismo para la mejora cualitativa del sistema estatal¹³¹. Para realizarla se suponen una serie de acciones funcionales de la maquinaria estatal, que superen los tradicionales modelos positivistas y *weberianos*¹³².

Actualmente, la amplia mayoría de los actores políticos mantienen dentro de sus propuestas un discurso de cambio estructural de las administraciones públicas. Se ha convertido en un “paradigma entre los gestores públicos”¹³³, ya que este producto de política pública es el más adecuado para el status actual del sistema político, que incluye elementos tecnocráticos y mediáticos más cercanos a la ejecución de un *performance* político, que una gestión ordenada¹³⁴. A partir de los años ochenta, las acciones de cambio o de mejora de la administración pública se diferenciaban de las sucedidas anteriormente porque resultaron más técnicas e institucionalizadas¹³⁵, mientras que las actuales incluyen elementos y decisiones ideológico-políticas que están justificados por elementos tecnocráticos¹³⁶. Eso se debe, principalmente, a que los modelos actuales de gobierno ven a la política pública

¹²⁹ Estos factores son recogidos por Ongaro, quien manifiesta que la reforma, inclusive en su definición, debe ser vista en la perspectiva del contexto donde sucede, con lo que se deben introducir tanto los fines intermedios y finales. ONGARO, E. (2009): op. cit., pág. 3.

¹³⁰ “Las historias están necesariamente incrustadas en prácticas narrativas. Si contar cuentos es intrínseco en las prácticas de las ciencias de vida, no es un insulto, y seguramente no es una descalificación. Las historias no son ‘meramente’ nada. Al contrario las prácticas narrativas son una de las partes [...] de la semiosis de la creación-construcción de los conocimientos biológicos” Véase BIGLIA, B. y BONET-MARTÍ, J. (2009): “La construcción de narrativas como método de investigación psicosocial. Prácticas de escritura compartida”, en *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 10, núm. 1, pág. 1-24.

¹³¹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 8.

¹³² El positivismo está enmarcado en la construcción de una ley, su puesta en práctica, y las decisiones políticas relacionadas con las mismas como único mecanismo de acción. Cfr. UVALLE BERRONES, R.: “La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 33, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2003, pág. 263 y ss.

¹³³ RECANSINO, L. “Public Management Reform: Competing Drivers of Change” en *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, 2002, pág. 555.

¹³⁴ “Las construcciones de la historia también se constituyen discursivamente y las interpretaciones de un proceso son posibles lecturas alternativas de la historia. Las diferentes versiones tienen diferentes implicancias para la constitución de las subjetividades y el predominio discursivo de una explicación sobre un conjunto de otras posibles establece significado e incluye en las expectativas, comportamientos, deseos y preferencias de los sujetos. Este proceso de creación de significado es mucho más agudo en los casos en que el sujeto parece comportarse como un mero “recipiente” de discurso, que no encuentran mecanismos para elaborar su propio discurso” EMMERICH, N.: “La acción política como lenguaje performativo”. Documento de Trabajo N° 261, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2011, pág. 13. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nue-vos/261_emmerich.pdf, con acceso el 18 de septiembre de 2014. Como veremos en capítulos siguientes, para los operadores políticos esto implica que el “cómo se deben hacer” las actividades del Estado es tan importante como la elección de temas de agenda, y “cómo presentarlas y amplificarlas en los medios de comunicación” Véase GRABER, D. A.; DUNAWAY, J. L. (2014): *Mass media and American politics*, CQ Press, Los Angeles, pág. 2-11.

¹³⁵ FUKUYAMA, F. “El Estado de las Reformas del Estado en América” en *El Estado de las Reformas en América Latina*, LORA, E. (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones, Washington, 2007, pág. xix.

¹³⁶ Como ha señalado Schneider al discutir el poder alcanzado por los tecnócratas en América Latina, lo interesante de estos casos es observar cómo los técnicos logran tener influencia en el manejo del Estado a pesar de poder ser despedidos en cuestión de minutos por sus patrones políticos. SCHNEIDER, B.: “The material basis of technocracy: investor confidence and neoliberalism in Latin America”, en *The politics of expertise in Latin America*. CENTENO, M. y SILVA, Patricio (eds.), Macmillan Press, New York, 1998, pág. 78.

como un mecanismo de presentación de los valores, ideologías y puntos de vista respecto de la sociedad¹³⁷.

En cuanto a sus fines, la reforma es un medio para conseguir cuatro objetivos en forma teórica: reducción del gasto público, la mejora de calidad de los servicios, la mejora de la eficiencia en la actividad administrativa¹³⁸. Existen objetivos intermedios como: la gestión de la burocracia administrativa, la reducción de sus limitaciones y la mejora de la imagen del Ejecutivo. Existe también un elemento adicional relacionado con la relevancia del papel de la mejora del Estado como concepto de intervención política. Esto se debe a la introducción de nuevos factores unificados como externalidades producidas por el proceso globalizador: mayor conciencia ciudadana, mayores fuentes de información que obligan a un posicionamiento sobre ciertos temas críticos, etc.¹³⁹.

Al final, los elementos de contexto han generado diferencias en el modelo de reforma judicial: una actuación para los países del *common law*, que difiere de la los países de tradición latinista en su derecho. Pollitt y Bouckaert, plantean que existen plataformas más o menos establecidas por la tradición administrativa anglosajona, mientras que los modelos napoleónicos (llamados así por sus puntos de conexión históricos con la tradición francesa), el institucionalismo cultural afecta una transformación realizada en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, y vuelve más difícil una acción de mejora¹⁴⁰. En un capítulo posterior se revisarán las diferentes aproximaciones al concepto, y cómo éste influye en la manera que se ejecutan las acciones estatales. Mientras tanto, se descenderán a las reformas las acciones latinoamericanas respecto al sistema judicial, que se explicarán de forma escueta.

b) Reforma Judicial latinoamericana (años 70 – actualidad)

Con estos antecedentes teóricos, Latinoamérica ha sido parte de la corriente mundial de reformas de la administración¹⁴¹, incluyendo en plano judicial. Desde el proceso de democratización de los años 70 y 80, se asiste a un proceso político, económico y social,

¹³⁷ BRUGÉ, J; GALLEGU, Q. (2001): *¿Una administración pública democrática? Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, pág. 46. Además, se crea una comunidad epistémica en torno al tema, que busca financiamientos, contratos y comparte discursos y evidencias comunes. Cfr. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 39.

¹³⁸ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 23.

¹³⁹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 8

¹⁴⁰ ONGARO, E. (2009): op. cit. pág. 3-9

¹⁴¹ BLANCO, C.: "Reform of the State: An Alternative for Change in Latin America" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science - Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America*, vol. 606, 2010, págs. 231-236.

que busca implantación de un mejor modelo de Estado y del sistema de justicia¹⁴². En este sentido, las reformas van por una doble vía: como mecanismo necesario de profundización del Estado de Derecho después de los gobiernos de facto, y como un medio de aumento de las posibilidades económicas de un Estado¹⁴³.

En el caso latinoamericano, el giro político hacia posturas más liberales, y dentro de una presión social que temía que el cambio desde las dictaduras sólo llevara a la democracia una puramente formal, incapaz de generar condiciones materiales de ejercicio de los derechos¹⁴⁴, se pusieron en práctica los procesos de mejora en los sistemas judiciales, enmarcados en las “generaciones”¹⁴⁵. Esto demuestra que el mejoramiento en gran escala de cualquier sector del Estado constituye, en sí misma, una acción política es un elemento integrante de la gestión pública¹⁴⁶. Se puede identificar cuatro generaciones, de acuerdo con las siguientes características que constan en la Tabla N. ° 2 y su relación con las reformas judiciales:

Tabla N. ° 2
Características generales de los procesos de reforma del Estado en Latinoamérica

Generación de Reforma	Espacio temporal	Contexto	Características	Crítica	Elementos de Reforma Judicial
Primera Generación	Años 80	Reformas neoliberales, privatización, reformas político institucionales	Descentralización, privatización, desregulación de la economía, paternalismo e intervencionismo.	No se toma en cuenta la calidad ni las reglas políticas ¹⁴⁷	Armonización normativa
Segunda Generación	Finales 80, años 90	Fomento de la integración bilateral. TLC.	Reformas institucionales Creación de mecanismos de control y modernización.	Profundizan la aplicación de medidas de banca multilateral, no toman en cuenta elementos como la corrupción.	Se introducen reformas judiciales como parte de los mecanismos de desregulación ¹⁴⁸
Tercera Generación	90-2000	Institucionales , complejas,	Reformas administrativas y de descentralización	Tensiones en la estabilidad de la acción política e institucional, posibilidades de exclusión	Reestructuración del sistema judicial, mejora en los procesos de gestión ¹⁴⁹

¹⁴² Cfr. HAMMERGREN, L.: “Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues” en *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 9, núm. 1, 2008, págs. 89-104.

¹⁴³ PRILLAMAN, W. (2000): *The judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law*, Praeger, Westport, págs. 2-3.

¹⁴⁴ FERRAJOLI, L. (1999): op. cit., págs. 73-93.

¹⁴⁵ LORA, E. (2007): op. cit., 7 y ss. La doctrina apunta una importancia capital al concepto de generaciones, por mostrar como las decisiones del Estado coinciden con el momento ideológico, por lo que surgen multiplicidad de iniciativas o formas recepción distinta. Véase CLAD (2009): op. cit., pág. 9.

¹⁴⁶ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 4.

¹⁴⁷ Cfr. OSZLAK, O.: “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado.”, en *Nueva sociedad*, núm. 160, 1999, págs. 81-100.

¹⁴⁸ *Ibidem.*, pág. 13.

¹⁴⁹ SOUSA, M.: “Breve panorama de la reforma judicial en América Latina: objetivos, desafíos y resultados”, en *El Estado de las Reformas en América Latina*, op. cit., pág. 103.

Cuarta Generación	2000 en adelante	Sociedad Global, TICS	Gobierno Abierto Reformas estructurales a gran escala Transferencia de políticas Uso mediático de la política pública, y aumento de la capacidad del Ejecutivo en la toma de decisiones	Probable retroceso en la calidad democrática	Reformas “emblemáticas”, con gran contenido mediático Cambios en el papel de los jueces como mecanismo de contrapeso en la gestión pública ¹⁵⁰
-------------------	------------------	-----------------------	--	--	--

Fuente: LORA, E. (2007), OSZLAK, O. (1999) y SOUSA, M. (2007). Elaboración propia.

Al sumar todos estos elementos, el continente pasó desde un modelo de acción paternalista, centralizada y centralista, hacia un proceso descontrolado y desregulado¹⁵¹, que encalló en las crisis estructurales de los años noventa y en los modelos más neoliberales y tecnocráticos, hasta llegar al mecanismo gerencial actual en el que se hace una combinación de mecanismos nacidos del *management* más científicista con acciones políticas¹⁵².

Con estos elementos, se puede reflexionar brevemente sobre cómo se ejercieron los procesos de reforma judicial y cuáles fueron las actividades principales realizadas. Para hacerlo, es importante preguntarse a nivel retrospectivo: ¿qué tipo de Poder Judicial se consideraba mejor para el sistema democrático? y, ¿qué se tenía que mejorar?¹⁵³ Como se ha anotado, se buscaba un sistema judicial que asegure un doble fin; uno de tipo democrático institucional centrado en la superación de los escollos que provocaron las dictaduras militares, pero también la protección de ciertos valores de libertad de mercado y defensa de los derechos de libertad, que obligan a una abstención por parte del Estado¹⁵⁴. En ese orden de cosas, se emprendieron una sucesiva serie de modelos de reforma, planteados dentro de una lógica de segunda y tercera generación¹⁵⁵. Todas estas acciones planteaban, al menos en teoría, la formación de una judicatura independiente y moderna, que eliminase problemas en el sistema, combatiera el crimen y fomentara el acceso a la justicia y seguridad de las transacciones¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Se llegan a escenarios en que la representación política y las injerencias partidarias, que estaban relacionadas con el sistema de partidos imperante, se vean remodeladas por la existencia de Ejecutivos fuertes, que cooptan el sistema político administrativo. Por ejemplo Véase BASABE SERRANO, S.: “Ecuador’s Supreme Court in the democratic period 1979-2013: between institutional instability and political influence” en *América Latina Hoy*, núm. 67, 2014, pág. 15-63.

¹⁵¹ RAMÍREZ BARACALDO, A. (2011): *State and Political Reforms in Latin America: A Comparison of the Opinions of Politicians and Citizens*. PNUD- Instituto de Iberoamérica USAL, Salamanca, pág. 3.

¹⁵² Cfr. ESTRADA Álvarez, J. (2005): *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pág. 175 y ss.

¹⁵³ ACUÑA, C. H.; ALONSO, G.: “La reforma judicial en América Latina: un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México”, en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5- 9 de noviembre 2001, pág. 3-4.

¹⁵⁴ SOUSA M (2007): op. cit., pág. 100.

¹⁵⁵ MARK, P.; ZOVATTO, D.; CARRILLO, F., ALLAMAND A. (2003): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, IADB, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, pág. 11.

¹⁵⁶ SOUSA M (2007): op. cit., pág. 100-101.

Además de la reforma penal, se introdujeron, gracias a la inclusión de transferencias de políticas por parte de los organismos financieros internacionales (en particular el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Norteamericana de Cooperación –USAID– y en medida menor otros actores), elementos administrativos y financieros modernos, especialmente con la constitución de órganos administrativos técnicos¹⁵⁷.

Para ilustrar estos hechos se puede mostrar lo sucedido con la esfera procesal penal. En un lapso de quince años, entre 1991 y 2006, catorce países de la región, adoptaron un sistema penal acusatorio¹⁵⁸. Se obligó a los Estados a reducir los tiempos procesales para generar una menor carga de trabajo a los jueces, y evitar que por falta de pruebas o el paso de tiempos procesales hubiera presuntos delincuentes sin sentencia¹⁵⁹. La doctrina plantea que no solamente se maniobra como parte de un proceso de largo plazo, sino como consecuencia de una necesidad imprevista, en este caso, que volvió a la práctica judicial innecesaria¹⁶⁰.

Después de casi treinta años del inicio de esta tendencia reformista, se puede hacer una síntesis. En primer lugar, no hay duda que los sistemas de justicia en América Latina han mejorado sustancialmente¹⁶¹. Existen ejemplos de cómo se ha reducido el tiempo procesal, la carga de trabajo se ha racionalizado y los tiempos de espera de los usuarios han disminuido¹⁶². Pero eso no se ha reflejado directamente en los resultados hacia los ciudadanos y, en especial, su percepción respecto al sistema de justicia. Todavía los usuarios del sistema judicial de los países de habla hispana se enfrentan a un mecanismo

¹⁵⁷ PÁSARA, L. (2012): *International support for justice reform in Latin America: worthwhile or worthless?*, Woodrow Wilson Center, Washington, pág. 10-11.

¹⁵⁸ Este sistema limita la conducta y competencias del juez y se aseguran mayores garantías del debido proceso hacia las partes. Véase LANGER, M.: "Revolution in Latin American criminal procedure: Diffusion of legal ideas from the periphery" en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 55, núm. 4, 2007, págs. 629-633. Esta actuación muestra una tendencia basada en la necesidad de proteger los derechos humanos en el marco del proceso penal, generado por el aumento del crimen y la violencia en los años noventa. Véase. BUVINIC, M.; MORRISON, A: "Living in a more violent world" en *Foreign Affairs*, primavera 2000, págs. 58 y ss. Por otro lado, el Banco Mundial, planteó en su momento que las tasas de homicidio intencional aumentaron en Latinoamérica en los años 90, consecuencia de factores económicos, como los costos de oportunidad relacionados con actividades ilegales, los niveles de desigualdad, etc. Véase FAJNZYLBBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. (1998): *Determinants of crime rates in Latin America and the world: an empirical assessment*. World Bank Publications, Washington DC, págs. 11-16

¹⁵⁹ Desgraciadamente, ese error de aplicación continúa en algunos países, De información presentada por la sociedad civil, se ha demostrado que en ciertos casos (por ej. Argentina, Colombia, Ecuador y Perú), lo que ha sucedido es que no existe un reflejo entre la imposición de un sistema acusatorio y la disminución de presiones preventivas y acumulación de causas, y que "la prisión preventiva, en cierto número de casos, se impone en razón de presiones recibidas por fiscal y juez, que les impiden actuar imparcialmente, en uso de la independencia que es propia del cargo". DUE PROCESS LAW FOUNDATION (2013), *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada*, DPLF, Washington DC, pág. 6-7.

¹⁶⁰ Cfr. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 55.

¹⁶¹ SOUSA, M. (2007): op. cit., pág. 103.

¹⁶² Por ejemplo, en la reforma procesal realizada en el sistema penal de Chile, se redujo de manera radical los tiempos procesales y existe un mejor control de las garantías procesales de los usuarios que oscila entre un 50 y 56 por ciento de mejora en los plazos de tiempo de los procesos penales. VERA INSTITUTE OF JUSTICIE (2004): *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile*. Santiago de Chile, pág. 17-18

complicado, inconmensurable y con bajos niveles de independencia, cosa que responde a causas más estructurales, relacionadas con presiones de grupos de interés¹⁶³.

En conclusión, el continente no supera las contradicciones basadas en una baja permeabilidad social, la concentración de recursos, unidas a una independencia formal del juez que debe lidiar con grupos con acceso al poder social y económico, dada la poca movilidad social¹⁶⁴. La mejora del acceso a la justicia, con aumento de juzgados, o introducción de tecnología resultan tímidos esfuerzos para la consecución de una justicia actual, intercultural, activa y protectora de derechos. Sus retos futuros pasan por concretar cambios legales que pasen del trasplante de legislación, y por suscitar iniciativas administrativas que vayan más allá de la superficie y ataquen las “complicaciones políticas y humanas en el proceso” estructural de solución de conflictos¹⁶⁵.

c) Democracia Delegativa: breve aproximación teórica

Se propone utilizar el concepto la democracia “delegativa” como mecanismo para explicar el comportamiento ecuatoriano en los procesos de reforma, sin que esto sea óbice para que se hagan comparaciones con otros modelos existentes en la Ciencia Política. Para describir las características de este modelo, es necesario señalar a dos autores que han trabajado en la determinación y construcción de la institucionalidad democrática, además de mostrar la brecha con las visiones más liberales de la democracia¹⁶⁶. Estos autores, Guillermo O'Donnell, y Enrique Peruzzotti se considerarán el eje de este apartado, donde se señalan las características básicas del mecanismo democrático, para posteriormente analizarlas con profundidad en la presente investigación.

No obstante, antes de entrar al plano latinoamericano, es útil referirse a Bryan Ford quien, en 2002) sistematizó este tipo de democracia, dándole un valor positivo:

¹⁶³ “En el peor de los casos, la resistencia principal no se origina en el sector, pero en una estructura de poder más amplia, que depende de clientelismo y la corrupción y, por tanto, con poco interés en la mejora de las capacidades del sector o su independencia por parte de profesionales” SOUSA M (2007): op. cit., Ibídem, pág. 100.

¹⁶⁴ AZEVEDO, V. M. R.; BOUILLON, C. P. (2009): *Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence*. Inter-American Development Bank Research Department, Washington D.C., pág. 42.

¹⁶⁵ Ibídem, pág. 28.

¹⁶⁶ Esta visión plantea a un gobierno representativo, limitado por los derechos fundamentales, como el más adecuado para organización política de la sociedad: “Los sistemas de protección de los derechos humanos, tanto universales como regionales, se fueron desarrollando en forma lenta y progresiva, porque finalmente fue una conquista del individuo contra el Estado, lo que ha significado una limitación a su soberanía, cuyos detentadores cedieron posiciones de manera muy limitativa y a regañadientes. La progresividad es una de las características fundamentales del Derecho Internacional de los derechos humanos e implica una toma de posición, todavía inconclusa, del hombre frente al Estado, en su lucha por acotar y racionalizar el poder”. VENTURA ROBLES, M.: “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos” en *Agenda Internacional*, año XII, núm. 23, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2006, pág. 95.

“Delegative democracy is a new paradigm for democratic organization, which emphasizes individually chosen vote transfers (“delegation”) over mass election. Delegative democracy combines the best elements of direct and representative democracy by replacing artificially imposed representation structures with an adaptive structure founded on real personal and groups trust relationships. Delegative democracy empowers individuals and encourages widespread direct participation in a democratic organization, without unduly burdening or disenfranchising those members who, for lack of time, interest, or knowledge, would prefer to take a more passive role”¹⁶⁷.

Esta visión que parecería ultraliberal de la democracia, plantea una confianza absoluta en la voluntad del otro y una posibilidad infinita de actuar o no actuar en democracia de acuerdo a los intereses propios. Busca asegurar la legitimidad toda vez que el “delegado” actuaría en torno a la legitimidad de un voto de mayoría¹⁶⁸. Este tipo de construcción de la democracia, según Guillermo O’Donnell se diferencia de otras dos clases de democracia, una de tipo representativo, y otra de tipo directo.

En la primera, un número pequeño de líderes se eligen para tomar decisiones para la mayoría, que autorizó su actuar mediante una derivación del poder soberano¹⁶⁹. De acuerdo a la doctrina, una estructura representativa puede ayudar a la estabilidad y cohesión de la política, pero en este caso, una minoría fuerte puede subvertir el orden¹⁷⁰. Igualmente, puede suceder que la representación indicada se vuelva contraproducente, puede crear disparidades, dado que la representación es totalmente posible sin partidos o mecanismos organizados en el actual esquema institucional occidental¹⁷¹.

Paradójicamente, el problema de la representación total hace que se pierda esa supuesta representación: mientras más grande sea el cuerpo elegido, existiría más representación de los votantes, pero aumentan los costos de mantenimiento del sistema y de los intereses en discusión y posicionamiento, en relación con la *res pública*. Por tanto, puede mermar su eficacia¹⁷². Esto puede derivarse en la ausencia de una verdadera comunicación entre

¹⁶⁷ FORD, B. “Delegative democracy”. Disponible en la siguiente URL: <http://www.brynosaurus.com/deleg/deleg.pdf> con acceso el 20 de junio de 2014.

¹⁶⁸ DAHL, R. (1985): op. cit., pág. 97.

¹⁶⁹ Ibídem., pág. 45.

¹⁷⁰ Ibídem., pág. 98.

¹⁷¹ SARTORI, G. (1992): *Partidos y sistemas de partido*, Alianza, Madrid, pág. 98.

¹⁷² Además, esto implica que debe existir una estructura capaz de soportar el sistema, hacerlo operativo y asegurar que la voluntad del delegado no se superponga a la voluntad de sus votantes. Cfr. PRZEWORSKI, A.: “Democracia y representación” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 10, 1998, pág. 8-10.

representantes y representados¹⁷³, y una insularidad en la que sólo aquellos miembros de las élites se reconocen como los únicos capacitados para la toma de decisiones¹⁷⁴.

La segunda categoría es la *democracia directa*, en la que todos los miembros de la organización deberían ser parte de las decisiones y la toma de las mismas¹⁷⁵. Esto sólo funciona en grupos pequeños y de alta cohesión¹⁷⁶. Aunque parece lo ideal, este tipo de democracia implica problemas debido a los diversos puntos de vista, deseos y perspectivas del cuerpo electoral, volviéndolos “gobiernos de masas” sin mayor direccionamiento¹⁷⁷. En ese sentido, esta forma deseable se queda, justamente, en el “deber ser”, por sus imposibilidades logísticas y técnicas¹⁷⁸.

A diferencia de los dos modelos presentados arriba, la democracia delegativa puede entenderse como un sistema que acepta como forma de representación la minimización la carga hacia los votantes que no puedan votar de forma informada, con la creación de un organismo democrático que centraliza la acción decisoria en la legitimidad del gobernante. Este elemento, aunque es democrático en *strictu sensu*, es menos liberal¹⁷⁹, puesto que disminuye la *accountability* y la participación ciudadana¹⁸⁰. No se ayuda a la institucionalidad por estar sujeta a una sola persona y la toma de decisiones que pasa lejos de la estructura partidista, no permea el sistema jurídico y político¹⁸¹.

Entonces, este tipo de concepción democrática se dirige a escoger de forma directa a los representantes y a tener una relación directa con ellos. No obstante, mientras que en la

¹⁷³ DAHL, R. (2008): op. cit., págs. 42-43.

¹⁷⁴ ESTLUND, D. (2011): *La autoridad democrática: los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, págs. 90-91.

¹⁷⁵ Este modelo implica las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. En teoría, su objetivo es integrar la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y supera la simple elección de intermediarios. ARAGÓN M. y LÓPEZ J.: "Plebiscito", en *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pág. 981

¹⁷⁶ *Ibidem*. págs. 28-29

¹⁷⁷ O'DONNELL, G. (2008b): *Disonancias, Críticas democráticas*, Prometeo Libros, Buenos Aires, pág. 59.

¹⁷⁸ DAHL planteaba que desde los primeros momentos de la experiencia democrática griega, el sistema planteaba complicaciones logísticas. La constitución del *demos* (la cantidad de personas legitimadas en la toma de decisión) era imposible. El autor plantea que de la masa total de habitantes de Atenas, la cifra de ciudadanos, adultos, varones, atenienses, llegaba a solamente el 10-15% del total. Aunque, si se consideran otros escenarios que no sean los nacionales o de ciudades con alta población, hay evidencia empírica que muestra que poblaciones con mecanismos de democracia directa mejoran el uso de sus presupuestos y la ejecución de las políticas públicas. WAGSCHAL U.: "Direct Democracy and Public Policymaking" en *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2., 1997, págs. 223-228.

¹⁷⁹ O'DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 12.

¹⁸⁰ Cfr. DAUGHTER, R.; HARPER, L.: "Fiscal and political decentralization reforms", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, LORA, E. (ed.), Inter-American Development Bank, Stanford University, Washington DC, 2007, pág. 213-261.

¹⁸¹ "Sin su espíritu ideológico, enfrentando un electorado que no confía en ellos, y preocupados por preservar su control de los recursos públicos, los partidos han terminado por hacerse caracterizar por sus líderes". FABBRINI, S. (2009) *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág. 155.

democracia representativa los delegados tendrían, en teoría, el mismo poder y posibilidad de acción, en este otro caso los representantes sólo demuestran su voluntad de ser la “voz del pueblo”¹⁸² y aceptan que pueden existir desbalances de poder que únicamente pueden ser corregidos al trasladar a la ciudadanía fuera del centro de la actividad política¹⁸³. Esto sucede porque el poder en la representatividad al extenderse, vuelve a actores subalternos imposibles de manejar por un régimen que plantea una visión “providencial” de la acción política¹⁸⁴ y, por ende, la democracia es poco práctica y hasta imperfecta.

Como bien indica nuevamente O’Donnell, a pesar de este centralismo en el poder, la estructura presenta una visión democrática menos liberal que la democracia representativa, pero sin dejar de serlo: el individuo prima sobre el resto. Mientras que en la democracia representativa hay un poder que, al menos, se intenta repartir o descentralizar entre los individuos¹⁸⁵, en la delegación, el poder está en el delegado más fuerte, en aquel que tiene la confianza total de la ciudadanía, el poder del pueblo en sus manos, por libre elección de la ciudadanía. El delegado es el intérprete del interés general, porque así se quiso desde el comienzo del proceso de elecciones. La visión de este tipo de democracia se centra en un individuo fuerte, realista, y hobbesiano, el cual está en constante “estado de guerra” para mantener su poder en una estructura en que tiene hegemonía. De esta tensión entre Estado y ciudadanía, se viven crisis cíclicas que aumentan la posibilidad para la entrada de regímenes que minen las bases del Estado de Derecho¹⁸⁶.

Esta idea de que la acción del Estado debe ser democrática, supone un reto en el delegativo. O’Donnell sostiene que no existe un modelo final de democracia al que se pueda un Estado apuntar como meta¹⁸⁷. Si nos basamos en ese argumento, casi todos los Estados a excepción

¹⁸² “El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente?” O’DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 12.

¹⁸³ O’DONNELL, G.: “Estado, Democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, núm. 128, 1993, pág. 71.

¹⁸⁴ Esto ha sido reflejado en el levantamiento de información empírica: “*Esto, más que un proceso de inestabilidad democrática, indica dos fenómenos. Por una parte, la disposición de los ciudadanos de involucrarse en los procesos en los cuales les parece pueden influir, es decir donde sus acciones son percibidas como eficaces. Por otra parte, indica cierto grado de fracaso por parte de las instituciones de interpretar las demandas de estos electores. En otras palabras, hay demandas democráticas y faltan canales para expresarlas*” Latinobarómetro, 2006. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/uplo-ads/media/2006.pdf>, citado por WELP, Y.: “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina.” en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 31, 2008, pág. 128.

¹⁸⁵ La representación, más allá de principio de “*no tax, no representation*”, implica a nivel estructural: mantenimiento de las instituciones, por la entrada de ciudadanos a su seno, y aumento de legitimidad en las regulaciones emanadas de las instituciones; todo esto, como una forma de reforzar la autonomía de los individuos. HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global: del Estado moderno, al Estado cosmopolita*. Paidós, Barcelona, pág. 187.

¹⁸⁶ BOBBIO, N. (2001): op. cit., pág. 170. SARTORI, plantea que instituciones debilitadas están expuestas a periodos de incertidumbre y desinformación. Véase “Concept Misformation in Comparative Politics” en *The American Political Science Review*, vol. 64, núm. 4, 1970, págs. 1033-1053.

¹⁸⁷ O’DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 2-3. El mismo autor cita entonces a Dahl, quien establece seis características básicas para concebirla: Cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de

de los manifiestamente dictatoriales, cumplirían con este parámetro¹⁸⁸. La pregunta surge en el escenario de que existen Estados con procesos estables de elecciones, cumplimiento en mayor o menor medida las condiciones de la poliarquía de Dahl, y niveles de institucionalización¹⁸⁹; cruzados con centralización de la toma de decisiones en el Ejecutivo. Respecto a este último elemento, para la democracia delegativa, quien elige puede delegar o ser un delegado, además, al elegir al delegado, no se lo hace tanto por una visión o activismo político afín, sino por cualquier razón que va desde identificación cultural y social, entre otras, ya que la elección se vuelve un acto emocional¹⁹⁰. Hay entonces una amplia participación electoral, y un nulo control al poder en este tipo de democracia. Esta falta de participación es visibilizada en una serie de elementos manifestados en la siguiente tabla¹⁹¹:

Tabla N. ° 3
Características de la democracia delegativa

INSTITUCIONALES	Sistema de elección presidencial
	Es más democrática, porque se basa en la legitimidad, pero es menos liberal
	Leviatán. Movimiento y líder imbricados como organismos vivos
	El presidente y sus asesores más confiables son el centro neurálgico de la actividad política
	Se propone que los temas debate público sólo pueden solucionarse de forma técnica.
	Los reclamos no nacidos desde los sistemas tecnocráticos son rechazados
	El Ejecutivo asume de forma exclusiva la responsabilidad por los éxitos y fracasos de “sus” políticas.
	No hay relación entre sus políticas de campaña (o su construcción jurídica) con su actitud práctica.
ELECTORALES	Mayor velocidad en la implementación de políticas públicas, mayor capacidad de cometimiento de errores
	La base organizativa es un “movimiento”; un espacio de poder que supera la lógica tradicional de los partidos políticos
	El proceso electoral se convierte en un acontecimiento emocional.
ACCOUNTABILITY	No existe rendición de cuentas horizontal. De hecho la cabeza de gobierno blinda los procesos de rendición de cuentas, a través de la creación de una estructura institucional conveniente.
	Restricciones o controles “duros” o “ineficaces”. Accountability limitado o considerado como inútil
	La participación ciudadana se vuelve espectadora y no participe
	Exceso de accountability vertical, nulo accountability horizontal.
DERECHOS Y JUSTICIA	Como las limitaciones formales impiden la continuación de su providencial misión, Se generan mecanismos que en términos formales parecen buenos, pero minan el sistema representativo
	Hay respeto formal de los derechos humanos.
	Los jueces actúan con “libertad” pero con niveles de presión
VALORATIVAS	No hay diferencia entre los intereses privados y públicos
	Presidente, guardián o encarnación de algo más poderoso o superior
	Actúan en un discurso de superioridad moral hacia los partidos y otros entes Organizados
	Los valores y creencias de los funcionarios, se basan en la elección racional respecto a las relaciones de poder institucionalizadas
	Omnipotencia en la toma de decisiones, impotencia en la implementación legal y legítima

Fuente: O'DONNELL, G. (1994), (2010). Elaboración propia

información, autonomía de las asociaciones, ciudadanía inclusiva. Véase, DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Editorial Taurus, Madrid, pág. 99 y ss.

¹⁸⁸ De hecho, la idea de “democracia” está siendo utilizada por todos los actores políticos de todas las tendencias como mecanismo de legitimación de su proceso político.

¹⁸⁹ Son patrones de interacción que tienen cierto nivel de previsibilidad y vinculación entre actores, quienes aceptan cumplir esas opciones. O'Donnell plantea que las instituciones democráticas en primer lugar son instituciones políticas, al estar basados en una toma de decisiones para ciertos actores en el tiempo. O'DONNELL (1994): op. cit., pág. 59.

¹⁹⁰ Ibídem., pág. 13

¹⁹¹ Ibídem., págs. 55-69.

La centralidad del poder, y la falta de control son las fallas principales de la democracia delegativa. A pesar de que es esencialmente mayoritaria, afecta la capacidad de que las minorías puedan estar representadas de manera adecuada. Las instituciones pierden su capacidad de intermediación de los intereses sociales y su carácter pluralista, ya que su actuación solamente podría estar de acuerdo a los intereses del individuo delegado, por lo que visiones contrarias al discurso dominante se verían limitadas¹⁹². Por otro lado, esta visión única de la realidad afecta la vivencia de una auténtica democracia: si la posición oficial es la única aceptable, cualquier opción no ajustada es calificada como contraria, y se dicotomiza de forma condenatoria la acción oficial¹⁹³. Además, y esa es la otra gran crítica latinoamericana al optimismo de Ford, existe el peligro de la falta de cuestionamiento: la *accountability* o rendición de cuentas¹⁹⁴, especialmente al interior del Estado, lo que coincide con el modelo de Easton explicado más arriba. En un entorno así, las legislaturas son impotentes y los poderes judiciales son usados de forma estratégica¹⁹⁵. Esto obliga, de acuerdo con Peruzotti, con la introducción de mecanismos de control que incluyan a la ciudadanía¹⁹⁶. Es decir, se necesita crear canales de comunicación entre la ciudadanía de la región e instituciones¹⁹⁷. Es necesario poder medir las voces –dice– de la real pluralidad de voces que existen en los procesos democráticos latinoamericanos¹⁹⁸.

En definitiva, para que las demandas sociales sean escuchadas, especialmente las minoritarias, el sistema de justicia surge como el mecanismo de *accountability* horizontal mejor equipado para satisfacer esas necesidades ciudadanas, evitar la disminución de la calidad de la democracia, y que en consecuencia se llegue a escenarios de democracia

¹⁹² Cfr. O'DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 60.

¹⁹³ O'DONNELL, G. (2010b): op cit. pág. 5.

¹⁹⁴ Lo que resulta importante, para esta investigación, es comprobar en qué forma se cumplen ciertas características que diferencian a la democracia de cualquier sistema político y dentro de una reforma estatal: a) la existencia de una aceptación en la que la colectividad tenga ciertos poderes frente al *imperium* estatal; b) que la colectividad en el uso de esos poderes pueda influir en el mandante; c) si se concibe a los ciudadanos como agentes políticos y morales soberanos, y en consecuencia, una institucionalización desde abajo del poder. Cfr. VARGAS CULLELL, J.: "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización" en *La Calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, MANTILLA BACA, S, y MUNCK G. (coord.), CELAEP, Fundación Hans Seidel, Quito, 2013, pág. 192. Véase también DIAMOND, L.: "¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales" en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, 2003, págs. 9-38.

¹⁹⁵ Se sugiere que esa presión entre poderes puede generar un efecto llamado "deserción estratégica" en el que el legislativo y los jueces desertan de forma estratégica para evitar ser utilizados por el poder político, o funcionar de acuerdo a él. Véase HELMKE, G.: "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy" en *The American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, 2002, pág. 300. Otra posibilidad, sucedida en el constitucionalismo latinoamericano, es que si el sistema político entrega fuertes competencias y con limitada independencia, con lo que hace que la actividad del Ejecutivo no sea controlada, sino facilitada. Cfr. LARKINS C.: "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina" en *Comparative Politics*, vol. 30, núm. 4, 1998, pág. 423-442.

¹⁹⁶ PERUZOTTI, E.: "Populismo y representación democrática", en *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*, DE LA TORRE, C. y PERUZOTTI, E. (editores). FLACSO - Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito, 2008, pág. 114.

¹⁹⁷ *Ibíd.*, pág. 116.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, 116-117.

delegativa. En relación al tema, hay cuatro suposiciones respecto a éste que guían este texto y que se contraponen a la idea de delegación: a) el sistema judicial constituye el espacio en el que la sociedad pone al Estado como instancia resolutoria entre conflictos; b) el Estado se reconoce como un actor igual en la arena jurídica y deja a terceros que resuelvan conflictos internos en el Estado o entre la autoridad estatal y los ciudadanos; c) la capacidad de confiar y dar legitimidad a los edictos judiciales constituye una base de la división de poderes; y d) cualquier cambio en la estructura del gobierno de los jueces o en sus mecanismos de gestión de trabajo puede afectar la construcción de una democracia basada en la defensa de los derechos ciudadanos y limitante del poder del Estado.

F) Hipótesis de la Investigación

La hipótesis que se presenta busca establecer la relación entre dos variables. La primera es la necesidad de un sistema judicial independiente, como una condición *sine qua non* del Estado de Derecho¹⁹⁹. La segunda, es la existencia de un proceso de reforma del Estado en el marco de una democracia delegativa²⁰⁰. En el escenario en el que una actuación estatal choca con las particularidades políticas de un Ejecutivo con esas características²⁰¹, se inducen distorsiones en los *outputs* y *outcomes* posibles dentro de la mecánica de acciones de política pública. Si sucede eso, la capacidad del juez como mediador y gestor en las dinámicas de conflictividad política se ve limitada; en tal razón, los *outputs* que aportan al sistema democrático son menores²⁰². En tal razón, la hipótesis propuesta para este trabajo se expone de la siguiente manera:

“Cuanto mayor es la influencia de la acción del Ejecutivo de tipo delegativo en un proceso de Reforma judicial, mayor es la posibilidad de que los productos y resultados de un Sistema Judicial sean instrumentalizados y afecten la independencia de los operadores dentro del mismo”

¹⁹⁹ Este principio, que permea todo el sistema jurídico interno e internacional, tiene su precedente directo en el trabajo de John Locke. En su *Segundo Tratado sobre el Gobierno civil*, plantea que la existencia de jueces independientes de presiones externas, es el único mecanismo para evitar la confrontación permanente y lograr la existencia de un sistema regido por las leyes y no por la voluntad de los hombres.

²⁰⁰ Las democracias delegativas tienen su fundamento en la legitimación de las decisiones de la persona que gana una elección independientemente si su actuación va encontrar de las instituciones establecidas, por lo que puede reformarlas cuando ellas se vuelven un obstáculo para cumplir con su mandato.

²⁰¹ El sentido común del ejecutivo delegativo, ansioso por ejercer las amplias responsabilidades que siente le han encomendado de forma exclusiva, es ignorar aquellas instituciones y, en el largo plazo, esforzarse por eliminarlas, cooptarlas o neutralizarlas. Cfr. O'DONNELL, G.: “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2004, págs. 13.

²⁰² En este sentido, planteamos a la reforma como una circunstancia endógena que genera estímulos internos poco predichos, que pueden afectar la estructura del sistema y su capacidad para generar respuestas adecuadas a las nuevas circunstancias. Esto es claro en circunstancias como las actuales, donde los sistemas sociales, políticos o legales, reciben más cambios que en cualquier momento anterior de la Historia. Cfr. HOBBSAWM, E. (1994): *The age of extremes*. Pantheon Press, New York, pág. 1-17. En términos de poder, eso implica una reasignación de las capacidades de los grupos elitarios para cambiar la configuración de la sociedad en su conjunto. BAUMANN, Z (2004): *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág. 12 y ss.

Lo que se plantea como variable dependiente (lo que se quiere explicar²⁰³) son los efectos que, en forma de *outcomes*, podría tener la reforma judicial en el entorno ya descrito y cómo estos resultados afectan la gestión de los operadores de justicia tanto organizacionalmente como en la independencia e imparcialidad, así como el aporte cualitativo que una acción de gobierno en último término realiza hacia el sistema democrático en su conjunto. En tal razón, se propone demostrar que los arreglos de gobierno dieron capacidades para un amplio ejercicio de discrecionalidad del Ejecutivo en la administración de justicia, disminuyeron la capacidad de control por parte del Poder Judicial, y aumentaron las capacidades de control en la Judicatura.

Es importante, en este caso, no confundir los productos (*outputs*) de una acción de política pública con el resultado positivo de cambio en la sociedad beneficiaria de la política (*outcome*)²⁰⁴. En concreto, esta investigación se abstendrá de medir el *outcome*, considerando las dificultades que conlleva su evaluación: la falta de datos disponibles y las fuentes escasas de información²⁰⁵. Por tal razón se harán observaciones respecto al *output* de la reforma del sistema judicial (diseño institucional y sentencias sucedidas durante y después del proceso). Los casos fueron escogidos por ser *leading cases* o casos paradigmáticos, que muestran una necesidad estructural de protección de derechos por parte del Estado²⁰⁶, mientras que el diseño institucional se basa en los modelos de elección de órganos de administración constantes en la norma constitucional. De no hacer una medición de estas características y limitarse en el análisis organizacional o solamente a través de sentencias, se justificaría (de no hacer una revisión importante a través de mecanismos normativos) que se den dinámicas de eficiencia a nivel administrativo, pero también la generación de un proceso que erosiona los sistemas de legalidad existentes y exista de encausamiento de las decisiones judiciales a favor del poder político²⁰⁷.

²⁰³ NAMAOKOROOSH, M. N. (2005): *Metodología de la Investigación*, Limusa, México D.F., pág. 67-68.

²⁰⁴ Los *outcomes* reflejan los resultados deseados y no deseados de las acciones del gobierno y proporcionan el fundamento para las intervenciones del gobierno. Cfr. OECD: “*Evaluation and Outcome Focused Management and Budgeting*”, Presentación de Jens Kromann Kristensen al TRANS-TALK Third Workshop: Improving Evaluation Practices in Transport, Bruselas, 30 Mayo – 1 Junio, 2001.

²⁰⁵ MCDAVID, J. C.; HUSE, I.; HAWTHORN, L. R. L. (2013): *Program Evaluation and Performance Measurement an Introduction to Practice*, Second Edition. Sage Publications, California, pág. 4. En el caso de la presente investigación se debe tener presente que se realizaron tres peticiones de acceso a la información pública al Consejo de la Judicatura, a la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia, derechos humanos y cultos, con el fin de obtener información oficial sobre diversos temas relacionados con esta tesis doctoral, y se tuvieron, por desgracia, entregas parciales de información.

²⁰⁶ SÁNCHEZ, F. (2007): *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, México D.F., pág. 10.

²⁰⁷ GRIJALVA, A.: “Independencia judicial y derechos en Ecuador. (Tema Central)” en *Ecuador Debate. Justicia y poder*, núm. 83, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, 2011, pág. 41.

Se enuncia como variable independiente la influencia que puede tener el Ejecutivo dentro de los procesos de democracia delegativa. Como se ha citado arriba, sectores sociales del Ecuador califican el proceso, materia de esta tesis, como antidemocrático. Según esa posición teórica, la “mejora” en el servicio corresponde a una distracción frente a un afán del partido detentador del poder político de utilizar al sistema de justicia de forma adecuada para sus intereses, que en el caso delegativo, representan a los de la mayoría. Al respecto la literatura sostiene que es posible que el diseño final de cambios en la labor de los aplicadores del derecho deberían evitar intromisiones de otros actores²⁰⁸. Sobre esto, hay una tensión evidente entre doctrina y la realidad en el caso ecuatoriano: Por ejemplo en un discurso del 16 de diciembre de 2011, el Presidente de la República del Ecuador expresó que “[...] me van a acusar que quiero meter las manos en la Justicia, sí voy a meter las manos, pero por el bien del pueblo”²⁰⁹.

La hipótesis busca demostrar que no se hizo ninguna reforma capaz de cambiar la debilidad estructural del sistema judicial respecto a otros poderes del Estado, y más bien se dio un proceso de control (a través de mecanismos de centralidad del poder) hacia la Judicatura, como otra arista necesaria en la captación del poder político²¹⁰, y de acuerdo a un núcleo de ideas previo²¹¹. En el caso de estudio, como se demostrará más adelante, se dio un cambio en el núcleo duro de creencias del poder político, y una cooptación de los lazos de poder institucional y se los puso al servicio de los intereses del delegado. Con esto los ciudadanos ven instrumentalizado el uso del sistema jurídico, lo que está en contra de la legalidad y el principio de igualdad frente a la Ley.

3) OBJETO DE ANÁLISIS: PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL DEL ECUADOR (2007-2014), COMO EVIDENCIA DE DEMOCRACIA DELEGATIVA

Las siguientes páginas delimitarán los fenómenos que serán estudiados, de tal forma que la hipótesis que se busca demostrar se base en fenómenos claramente apreciables, para que

²⁰⁸ Al respecto “Correa considera que las instituciones del Estado nunca han sido social o políticamente neutrales, pero es incapaz de distinguir entre neutralidad y objetividad en base a procedimientos. Por el contrario, piensa que las instituciones estatales deben involucrarse activamente en las políticas del Gobierno. Por eso es natural que el sistema judicial sea demonizado si toma alguna decisión hostil al Gobierno y celebrado como independiente en caso contrario” DE SOUZA SANTOS, B.: “¿La revolución ciudadana tiene quien la defienda?” en *Revista Crisis*, n° 8, Buenos Aires, Argentina, 2013.

²⁰⁹ DIAMOND, L y MORLINO, L., eds. (2005): op. cit. pág. 15.

²¹⁰ Como se reflexionará más adelante, este proceso no es único del actual proceso político, sino es una constante en el sistema político ecuatoriano.

²¹¹ En este sentido, las políticas públicas efectivas no cambiarán por cualquier intervención económica si no se busca transformar las ideas de los involucrados en el proceso (que son los elementos que establecen el marco cognitivo que asegura la estabilidad y permanencia a una política pública. Cfr. MARTÍN QUINTERO, R. (2011): *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*, CIS, Madrid, pág. 25.

cualquier comprobación de hipótesis pueda trasladarse de manera general, y no sólo sirva para el caso de estudio²¹². En los párrafos siguientes, se ahondará brevemente sobre la reforma del sistema de justicia en el Ecuador, y los resultados de esta (sentencias judiciales) en términos de su papel dentro de una democracia delegativa.

A) Reforma del sistema de justicia en la República del Ecuador 2007-2014

Desde al año 2007, las instituciones, práctica y relaciones político-ciudadanas, en la República del Ecuador son objeto de un profundo cambio a nivel estructural, animado por una obra pública sin precedentes²¹³. Se ha generado un cúmulo de acciones encaminadas a la implantación –según el régimen– de una concepción del desarrollo alejada de paradigmas considerados fallidos²¹⁴, y basada en conceptos tradicionales de la cosmovisión andina, como el *sumak kawsay* (“buen vivir”)²¹⁵.

Esta idea es combinada con elementos tecnocráticos nacidos en la nueva gestión pública²¹⁶, a fin de “reinventar el gobierno”, capaz de contraponerse a las estructuras jerárquicas y centralistas que caracterizaban a las burocracias tradicionales²¹⁷. Estos esfuerzos, según el régimen, contribuyen a un cambio radical en la concepción y la estructura de desarrollo. Se centran, en una “economía del bioconocimiento (sic), para el buen vivir²¹⁸”, así como también en el cambio de matriz productiva²¹⁹ y la inserción pública al nivel más bajo del territorio de la gestión pública²²⁰. En teoría, este proyecto busca evitar la volatilidad política

²¹² ANDUIZA, E.; CRESPO, I.; MENDEZ, M. (2009): *Metodología de la Ciencias Política*, Cuadernos Metodológicos 28, 2ª edición, CIS, Madrid, 2009, pág. 13.

²¹³ Este cambio se enmarca ideológicamente en lo que se califica como “socialismo del siglo XXI” Este modelo, atribuido al académico alemán Hanz Dietrich, expresa un medio para evitar los errores del neoliberalismo y el “socialismo del siglo XX”, aumentando el nivel de regulación del Estado, en un marco de respeto a las libertades básicas que asegure la elección individual, sin estar reñido con las reglas del mercado. Véase KENNEMORE, A.; WEEKS, G.: “Twenty-First Century Socialism? The Elusive Search for a Post-Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador” en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, núm. 3, 2011, pág. 267.

²¹⁴ WALSH, C., “Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de) colonial entanglements.” *Development* 53, núm. 1., 2010, pág. 15-21.

²¹⁵ “[U]na idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo –que se encuentra vigente en la tradición occidental–, pues está asociado a una noción más amplia de progreso. No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. El crecimiento económico es deseable en una sociedad, pero también importan sus pautas distributivas y redistributivas” SENPLADES (2013): op. cit., pág. 17.

²¹⁶ Esto puede comprobarse en la entrada de mecanismos y herramientas como el Gobierno por Resultados, el control de la administración con herramientas del sector privado. Esto coincide con la triple característica de la Nueva Gestión Pública, al funcionar, 1) un movimiento, un conjunto de ideas o una ideología; 2) el tema de estudios académicos; y 3) un conjunto de prácticas y herramientas que recientemente han sido utilizadas en la administración pública. Véase DAWSON S.; DARGIE C.: “New Public Management”, en *New Public Management, Current trends and future prospects*, MC LAUGHLIN et. al (eds.), Routledge, Londres, 2003, pág. 34.

²¹⁷ OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Paidós, Barcelona, pág. 22.

²¹⁸ RAMÍREZ, R. (2014): *La virtud de los comunes: de los paraísos fiscales a los paraísos de los conocimientos abiertos*, Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador, págs. 28-31.

²¹⁹ Cambio del modelo primario-exportador hacia uno industrializado y de servicios, y la creación de productos de alto valor agregado SENPLADES (2009): op. cit., pág. 63.

²²⁰ RAMÍREZ, René. (2010): *Socialismo del sumak kawsay, o biosocialismo republicano*. Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, pág. 38.

con la creación de un modelo cooperativo dentro del gobierno e intergubernamental, que diera sostenibilidad a una gestión pública que pueda reaccionar eficientemente frente a los estímulos sociales. Esto desalentaría la entrada de una serie de actores con poder de veto formal e informal, que inciden en las decisiones públicas²²¹. Dentro de esa dinámica, al sistema judicial se lo contaba como un generador de un reparto distributivo de derechos, que propicie el “retorno del poder al Estado”²²².

Para cumplir estos objetivos, el gobierno ecuatoriano decidió poner a la reforma de la administración de justicia como una razón prioritaria de la gestión a partir del año 2010, como consecuencia de la crisis estructural del sistema y su falta de legitimidad social²²³. Para ciertos analistas este tema entra de lleno en la agenda pública a partir de los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010²²⁴, con lo que reformar de manera radical la Judicatura se vuelve parte integral de un ambicioso programa de transformación del Estado²²⁵.

Este deseo de transformación dependía de una serie de causas ideológicas: a) era necesario construir otro paradigma jurídico institucional que superase las lógicas desregulatorias neoliberales²²⁶. b) El replanteamiento completo de la teoría económica, en la que se apela al Estado como interventor para moderar los efectos de la crisis²²⁷. Este repentino giro ideológico es radicalmente pragmático; la crisis es profunda, no puede ser resuelta de forma

²²¹ Cfr. MEJÍA ACOSTA, op. cit. pág. 250-264.

²²² A fines de la planificación estatal, la justicia ha sido definida como “*búsqueda del bien común, que es el soporte que sostiene ante la ley las relaciones entre iguales y respeta su diversidad*”. SERRANO SALGADO, J.: “Presentación” en *El funcionamiento de la justicia del Estado*, en PÁSARA, L. (Ed.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Quito, 2011, págs. VII-X.

²²³ De la información recabada en una encuesta a nivel nacional, contratada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el 69,7% de los usuarios consultados en el año 2010, tenían “poca confianza en el sistema judicial” y 18,9% “ninguna”.

²²⁴ Entrevista informante 2. El 30 de septiembre de 2014, o “30s” se refiere a la insurrección policial a escala nacional, que llevo al secuestro del presidente de la República y su posterior rescate. Este hecho, como muy pocos en la vida nacional provocó una explosión de comunicación independiente, ya que las redes sociales fueron los únicos medios de comunicación capaces de dar información contrastable. Véase RIVERA VELEZ, F.; GUERRERO SALGADO, G.: “Web 2.0 and National Security Strategies: Similarities Between and Perspectives on Spain and Ecuador. The Cases of #15M and #30S” en *American International Journal of Social Science*, vol. 3, núm. 2, 2013, págs. 184-186.

²²⁵ “*Se requiere, (...) de reformas institucionales progresivas y de decisiones radicales que permitan deshacer los bloqueos políticos y los marcos regulatorios que han otorgado enormes facultades de veto a determinados centros de poder independiente –los poderes fácticos–, en relación al establecimiento de una agenda pública capaz de responder a los intereses de las mayorías*”. SENPLADES (2013): op. cit., pág. 52.

²²⁶ Para un sector de la doctrina jurídica, esto significa dismantelar el sistema jurídico completo, por considerarlo “liberal desde su fundación” y que su propio sistema cerrado, impermeable al cambio, con ideas homogeneizadoras de la sociedad y el concepto de ser humano, debe ser reconstruido a favor de una sociedad que asegure la colaboración, la solidaridad, la vida comunal y las redes de trabajo conjunto entre los seres humanos. Cfr. SANÍN RESTREPO, Ricardo (2011): *Teoría crítica constitucional*. 1ª ed., Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito: págs. 33-68. Esta idea es consecuencia de los efectos de la crisis de los años noventa en las personas, las economías y las sociedades de Latinoamérica, que demostraron tanto las ideas de un Estado mínimo, como aquellas basadas en las recetas del Consenso de Washington, como fallidas Cfr. FALCONÍ, F. y MUÑOZ, P. (2012): *Ecuador: De la receta del “Consenso de Washington” al pos-neoliberalismo*. Quito: Planeta.

²²⁷ Al inicio del actual Gobierno, se propuso que “*la única forma de cambiar el patrón de especialización de la economía es a través de la intervención del Estado, a fin de que revierta esta situación relativa de las condiciones de producción*”. SENPLADES (2013): op. cit., pág. 104.

liberal sin un fuerte pasivo a nivel social, y se apela al Estado como garante de las relaciones capitalistas de producción²²⁸; c) la entrada de conceptos propios del sector privado en la administración pública ecuatoriana, como son los de calidad total, administración por resultados, *management*, etc.²²⁹. Finalmente, y centrándose en la acción judicial, d) una serie de situaciones estructurales resumidas en la falta de conexión entre políticas de seguridad integral con las de gobierno y de justicia²³⁰, ineficiencia de la Judicatura, falta de acceso y de eficacia²³¹, que amenazaba en romper toda la institucionalidad existente.

Como consecuencia de aquello se dio una reforma masiva del sistema judicial entre 2007 y 2014. Esta investigación propone que en el caso ecuatoriano se dieron una serie de decisiones pragmáticas²³², que de acuerdo a la hipótesis, redujeron los procesos de *accountability* horizontal y la capacidad de la judicatura para actuar como un freno al poder; como se demostrará más adelante. La labor de los jueces, en ese orden de cosas, debió instrumentalizarse a favor de los detentadores de la legitimidad política, y mostrarse en los resultados de la acción de reforma: las sentencias judiciales como productos que aportan a la construcción del Estado de Derecho.

En este punto surge la siguiente pregunta: ¿Es posible encontrar patrones y tendencias medibles a nivel empírico que aseguren que los resultados de una reforma del sector público se enmarquen en una democracia liberal o en un tránsito a otras formas o tipologías democráticas? Este tipo de reformas –como el caso materia del presente estudio– se fundamentan en los conceptos de eficiencia, eficacia, y sostenibilidad²³³. Cuando se profundiza a fondo esta literatura, surge un problema común: la medición y el cálculo de los resultados previstos en una reforma del Estado no logran ser capaces de establecer datos concluyentes en los tres aspectos arriba anotados²³⁴. Esto surge porque los actores que toman las decisiones realizan cambios en la estructura “durante el proceso”, que pueden ser de alcance medio, pero también de tipo estructural²³⁵, generando distorsiones entre la

²²⁸ “*El fin del Socialismo del Buen Vivir es defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas. El primer paso es resolver el acceso a bienes, oportunidades y condiciones que garanticen –al individuo, a la colectividad y a las generaciones futuras– una vida digna sin perjudicar a la naturaleza. El Buen Vivir es una práctica diaria.*”. Ibidem, Pág. 24

²²⁹ Ibidem, pág. 93

²³⁰ RIVERA VELEZ, F. (2004): “Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional” en *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana. Primera Fase*, JARRIN, O. (compilador), FLACSO Sede Ecuador, Fundación Grupo Esquel, Quito, pág. 154.

²³¹ SENPLADES (2013): op. cit. pág. 217.

²³² SENPLADES (2009): op. cit. pág. 145 y ss.

²³³ CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P.: “Introduction – Theoretical Approach and Research Questions” en *Transcending New Public Management*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Reino Unido, 2011, pág. 15.

²³⁴ ONGARO, E. (2009): op. cit. pág. 3 y ss.

²³⁵ Ibidem, pág. 4.

línea base y los resultados. Por lo tanto, se propone establecer un sistema de doble *input* para tratar de analizar los resultados de la reforma judicial, basado en: a) los cambios en la estructura, consecuencia de la implementación del cambio; y b) las decisiones de autoridad y de tipo político, tomadas por los agentes políticos decisores. Las siguientes páginas tratarán de explicar cómo se realizará esa comprobación.

4) MÉTODO DE INVESTIGACIÓN: ESTRATEGIA, DATOS Y CONTRASTE DE HIPÓTESIS

El espacio de trabajo de esta tesis será el diseño institucional puesto en práctica durante la reforma judicial, centrándose en el organismo de gobierno del sistema (Consejo de la Judicatura), y una serie de sentencias escogidas por su valor estratégico y sus características de casos paradigmáticos. La teoría plantea que el modelo de gobierno del sistema judicial, debería privilegiar la necesidad de decisiones imparciales para la decisión de conflictos²³⁶. Esto daría oportunidad a la judicatura, para influir en el sistema político con argumentos innovadores, con lo que los jueces podrían aportar e influir en la discusión de temas públicos²³⁷. Para el caso ecuatoriano, se examinarán tres modelos de gobierno de la judicatura, entre el 2007 y 2014, centrándose en la existencia o no de controles horizontales y de centralización de poder político.

En relación a los casos, se escogieron 10 casos por su importancia social o capacidad de generar nuevos espacios de interpretación jurídica²³⁸, y que han sido motivo de tensión entre la Judicatura y el Ejecutivo. Este ejercicio se realizará ya que las sentencias son el producto más importante que entrega la Judicatura a la administración de justicia y son un medio obligatorio aceptado de manifestación del Estado de Derecho y su capacidad de *accountability*²³⁹. Con la jurisprudencia, los jueces limitan la acción del poder político, y generan cambios en la manera en que la sociedad se comporta, e inclusive en el proceso de

²³⁶ GARGARELLA, R. (2011): *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. 1a reimp.* Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito, pág. 94-95.

²³⁷ Cfr. DE SOUSA SANTOS, B. (2001): *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: análisis socio-jurídico* (vol. 2). Siglo del Hombre editores, Bogotá, págs. 184-191.

²³⁸ Este tipo de litigios tiene como común denominador a sus efectos: el efecto de un litigio de impacto rebasa los intereses personales de las partes. Los intereses individuales del o de los clientes representados se ven superados por el interés de la sociedad. SÁNCHEZ, F. (2007). *El litigio estratégico en México: La aplicación de los derechos humanos a nivel práctico.* "Experiencias de la sociedad civil. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, pág. 18. El concepto en el common law es el de *leading case*, definido como aquel que tiene la utilidad de mostrar "cómo desentrañar los principios de los casos, y la forma de aplicarlos a las disputas complejas que se presentaron en los tribunales en los litigios" SIMPSON, B. (1995): *Leading cases in the common law*, Clarendon Press, Oxford, pág. 5.

²³⁹ BILL CHAVEZ, R. (2004): *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, págs. 10-11.

políticas públicas²⁴⁰. Además, tienen la posibilidad de ampliar la frontera de los derechos utilizando las herramientas jurídicas como sistemas “vivos”²⁴¹, frenar la actividad del poder estatal y liberar a los ciudadanos de las exclusiones culturales y estructurales²⁴². En la presente investigación se medirá la reacción del sistema político, a la actuación judicial, para comprobar si la conducta de los jueces cambia como consecuencia de que el Estado haya invertido capital político en una mejora del sistema. Para los fines de nuestro argumento, explicaremos el modo en que se hará la medición de las sentencias y cómo éstas se enmarcan dentro de la hipótesis general del texto.

A) Estrategia de medición de reforma, democracia delegativa y democracia

A partir de las discusiones previas, se busca mostrar la relación entre reforma judicial ecuatoriana y la democracia delegativa y como los resultados de la reforma buscan aportar a la misma. Entonces, la declaración general para construir una medición sería de índole positivo: *Si se aplican las condiciones que caracterizan a un régimen delegativo en los productos y resultados de una reforma al sistema judicial, es probable que el diseño institucional y sus resultados no sean capaces de realizar un control horizontal al poder político.*

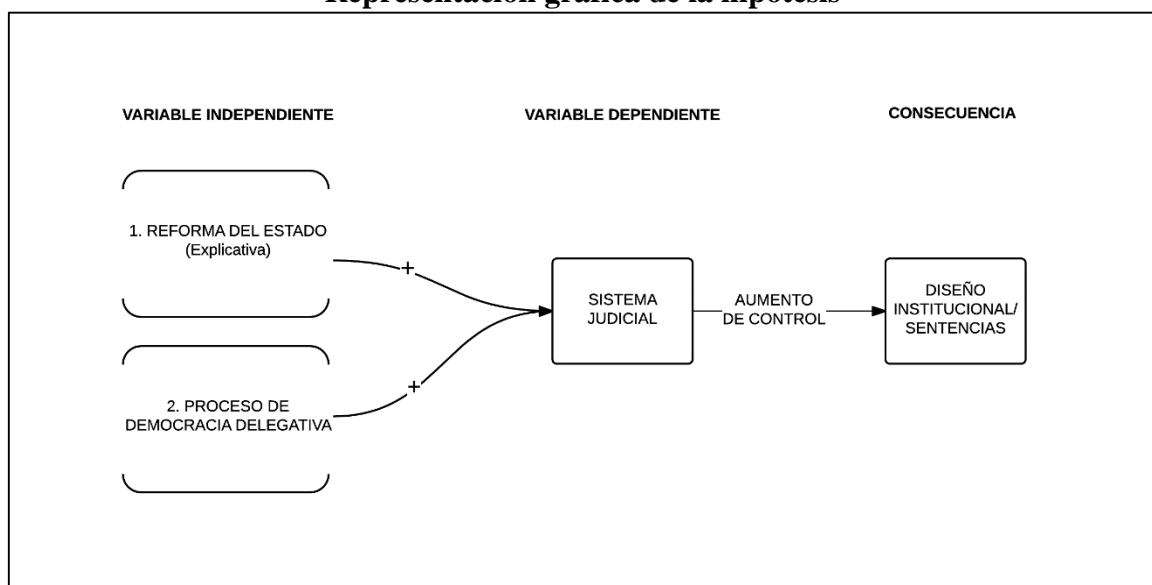
El mismo enunciado puede ser ilustrado con el siguiente gráfico, pensándolo en el marco de la acción dentro de la Función Judicial y relacionándola con la hipótesis:

²⁴⁰ KIRBY, M. D. (2004): *Judicial activism: authority, principle and policy in the judicial method*. Sweet & Maxwell, Sídney, págs. 19-47. Esta posición tiene una serie de elementos característicos: busca “crear” derechos, es decir garantizar la protección de un derecho no enumerado por considerarlo de raigambre constitucional, al punto de analizar caso por caso la aplicación de la ley. ZAGRELEBSKY, G. (2011). *El Derecho dúctil*. Trotta, Madrid, pág. 34-37. Véase además RABIN, J. (2005): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Taylor & Francis, Boca Raton, pág. 139.

²⁴¹ Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia (ICJ) plantea que “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el marco del sistema jurídico vigente en el momento de la interpretación International Court of Justice, *Advisory Opinion on Namibia, ICJ Reports* (1971) pág. 31-32, párr. 53.

²⁴² DE SOUSA SANTOS, B. (2012): *Derecho y emancipación*, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito, pág. 72 y ss.

Gráfico N° 4:
Representación gráfica de la hipótesis



Fuente: ANDUIZA, E. *et al* (2009). Elaboración propia.

En el presente caso se busca explicar cómo reacciona la función judicial, frente a una reforma judicial en el marco de una democracia delegativa, bajo el supuesto que hay una conjetura que une a los dos fenómenos²⁴³. Por eso, en primer lugar se buscará analizar el caso de la reforma del Estado como variable dependiente²⁴⁴; después se explicarán las características del sistema delegativo, centrada en el caso ecuatoriano, para finalmente relacionar los dos fenómenos. Todo esto buscaría demostrar que los productos y resultados del sistema judicial reflejan una falta la independencia de los operadores dentro del mismo, y la centralidad del discurso mayoritario en el Ejecutivo.

Para esto, se hará un análisis de dos pasos que asegure una teoría de rango medio²⁴⁵: en primer lugar se revisará la correspondencia del diseño institucional creado con la reforma al modelo concebido por O'Donnell. En segundo lugar se indagará si en casos paradigmáticos: a) hubo una reacción del Ejecutivo; b) la reacción afectó el output de la función judicial, o si se debe a otra causa y existe una explicación alternativa²⁴⁶; y c) la influencia de esta situación sobre el sistema democrático. Esto puede explicarse con el siguiente gráfico:

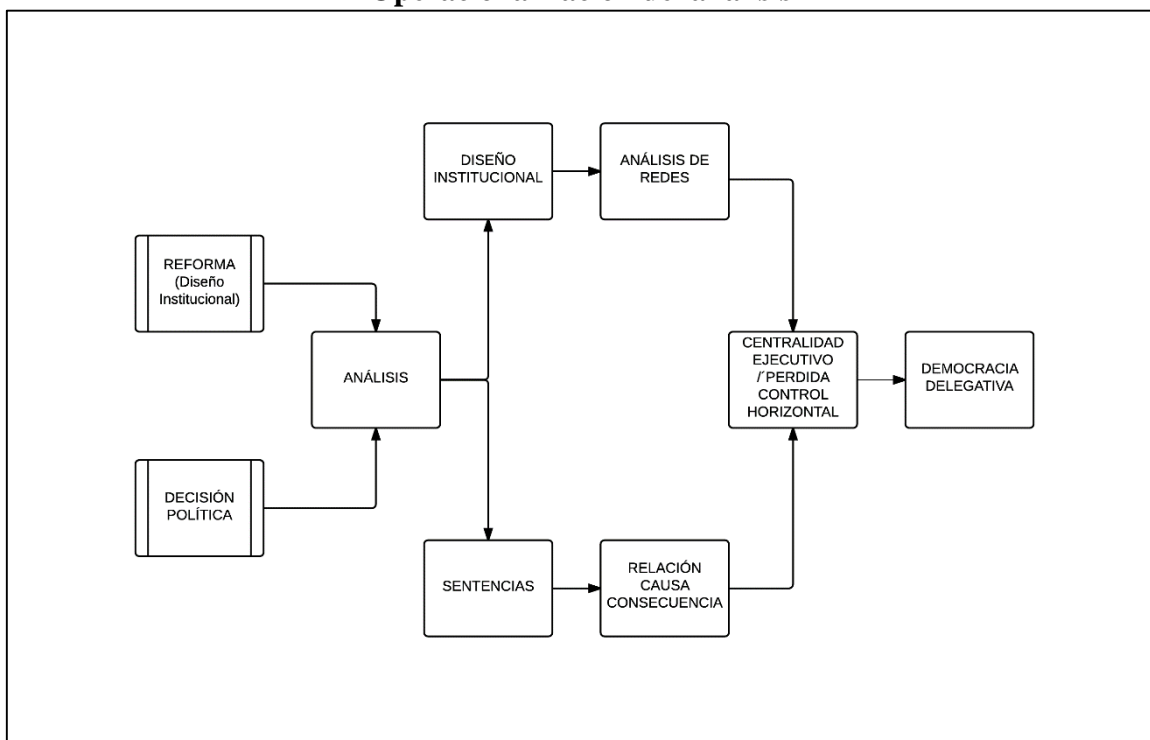
²⁴³ MILLER, P.; WILSON, M. J. (1983): *A dictionary of social science methods*, John Wiley & Sons, New York, pág. 58.

²⁴⁴ “El fenómeno causal de una teoría o hipótesis causal” Véase. VAN EVERA, S. (2013): *Guía para estudiantes de ciencia política, métodos y recursos*. Editorial Gedisa, Barcelona, pág. 17.

²⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 23.

²⁴⁶ ANDUIZA *et al* (2009): *op. cit.*, pág. 23

**Gráfico N° 5:
Operacionalización del análisis**



Fuente: Elaboración propia

La suposición que se acerca al caso de estudio se basa en que la intervención realizada en la Función Judicial (2007 – 2014), manifestada en forma de un programa amplio de reforma sectorial, no ha solucionado el *outcome* de fondo, que es la existencia de un Poder Judicial independiente, capaz de realizar mecanismos adecuados de pesos y contrapesos en el equilibrio del poder. Lo que se buscaría sería un mecanismo capaz de contrastar la teoría²⁴⁷ de la reforma del Estado, y explicar cuál es el límite de la acción del Ejecutivo antes de romper con la división de poderes y afectar el límite del sistema democrático. Se explicaría de la siguiente manera: *el sistema judicial ecuatoriano produce resultados de forma menos contra mayoritaria, cuando existe una mayor evidencia de democracia delegativa.*

Esto construiría una teoría de rango medio, que explique los alcances de la acción de la democracia delegativa en la reforma, y a través de ella se dilucide cómo la decisión política genera un aumento de la tutela del Ejecutivo respecto de la conducta judicial y social²⁴⁸. Esto debe demostrarse con una situación sucedida en el “mundo real”, sin descender en un caso concreto, pero acercándose lo suficientemente a él.

²⁴⁷ O'DONNELL, G. (1994): op. cit. pág. 65.

²⁴⁸ Al respecto, Merton plantea que es necesario desarrollar en análisis social en dos direcciones determinadas: 1) Construir teorías especiales y de las mismas derivar hipótesis den base a un análisis empírico y 2) Generar en paralelo un esquema que tienda a generalizarse, con el fin de dar soporte a estas teorías. MERTON (1967): op cit., pág. 51.

B) Datos y fuentes: Diseño Institucional y Productos Judiciales

La unidad básica de análisis de la investigación²⁴⁹ se centrará en las decisiones políticas del Estado Ecuatoriano dentro en relación al sistema de administración de justicia dentro de un plazo determinado de tiempo (año 2007-al 2014), centrado en aquellas relacionados con la definición, planeación y ejecución de una reforma integral del sistema de justicia y como ésta se refleja en sentencias. A través de ellas, se establecerá si el diseño institucional previsto a través del proceso de reforma, corresponde a uno signado dentro de la democracia delegativa²⁵⁰.

Dado que una revisión de los alcances *en mesa de diseño* de los mecanismos legales que ayudan, y ponen en funcionamiento el aparato Estatal, se deberían utilizar bases de datos oficiales. Al respecto, se utilizarán las bases de datos del *Registro Oficial*²⁵¹, así como las resoluciones del órgano de gobierno de los jueces (Consejo de la Judicatura) emitidos durante el año 2007 y el 2013. Por otro lado, se utilizarán los decretos presidenciales relativos a la reforma²⁵², que son un elemento importante para el análisis de la conducta presidencial. El gobierno “por decreto” es una forma de detección del sistema planteado por O’Donnell, ya que su uso excesivo muestra la centralidad del poder²⁵³, y es una respuesta disfuncional a un sistema político paralizado en sus puntos de decisión²⁵⁴. Por otro lado, las sentencias de casos paradigmáticos servirán como medio para detectar si la reforma logró generar un poder judicial independiente o si se instrumentalizó el poder judicial a favor del discurso mayoritario promovido por el Poder Ejecutivo.

En suma, se busca explicar, a pesar de las posibles dificultades en el levantamiento de información²⁵⁵, si la existencia de un contexto de decisión democrática favorece una mejor

²⁴⁹ “Es el elemento del que se obtiene la información fundamental para realizar la investigación” ROJAS SORIANO, R. (2002): *Investigación Social teoría y praxis*, Plaza y Valdés, México D.F., pág. 180.

²⁵⁰ El caso ecuatoriano, es calificado como una “compleja, sofisticada y efectiva” acción de delegación. MEJIA ACOSTA, A.: “¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en el Ecuador” en *Democracia delegativa*, O’DONNELL, G.; IAZZETA, O.; QUIROGA, H. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011, pág. 140.

²⁵¹ Órgano oficial del Gobierno del Ecuador, y repositorio obligatorio de las normas del país. Véase Código Civil Ecuatoriano Codificación 010 - Registro Oficial Suplemento 46 de 24/06/ 2005.

Art. 5.- La ley no obliga sino en virtud de su promulgación por el Presidente de la República. La promulgación de las leyes y decretos deberá hacerse en el Registro Oficial, y la fecha de promulgación será, para los efectos legales de ella, la fecha de dicho registro.

²⁵² Art. 147 de la Constitución del Ecuador: Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

²⁵³ UNDA, M.; OSPINA P.; BURBANO DE LARA F.; IBARRA H.; “Diálogo sobre la coyuntura: Vicisitudes del presidencialismo y de la intervención estatal (Coyuntura)”, en *Ecuador Debate*, núm. 80, Centro Andino de Acción Popular, Quito, 2010, pág. 12 y ss.

²⁵⁴ Cfr. PARISH, S.: “Presidential Decrees In Russia”, en *Executive Decree Authority*, CAREY M., SHUGART, J., (eds.), Cambridge University Press, New York, págs. 62-103.

²⁵⁵ “No siempre es fácil obtener información real sobre la actuación de la justicia y los recursos de los que dispone. No es fácil porque es complejo acceder a fuentes que son gestionadas con “semisecretismo”, a pesar de la deseable transparencia. Además de esta cuestión de fiabilidad, no es fácil el tema de la obtención de datos porque aunque las técnicas de obtención de datos son numerosas (entrevista, cuestionario, grupo de discusión, seguimiento documental), todavía hoy es difícil crear indicadores válidos de las dimensiones de

reforma de justicia, o si la existencia de elementos no democráticos, disminuye los resultados positivos y, en el caso de la función judicial, la reforma de su estructura limita la capacidad de ejercer su función para resolver conflictos y garantizar derechos, como consecuencia de la tensión entre un diseño institucional²⁵⁶.

C) Procedimiento de contraste de hipótesis y medición de datos

Como hemos anotado más arriba, se propone realizar un test a dos niveles (diseño institucional y práctica legal), que ayude a entender la problemática relatada en las páginas anteriores de forma completa, y logre explicar la realidad de forma que puedan hacerse relaciones para medir de los hechos que suceden en un fenómeno²⁵⁷. Como se explicó anteriormente, se decidió este procedimiento por cuanto la evaluación de la implementación de una política pública es un asunto que no tiene una solución única, como muchos de los alcances de la política pública²⁵⁸. Esta sección explicará el procedimiento para medir y contrastar la hipótesis, tanto a nivel de diseño organizacional como la dinámica judicial en casos de interés público.

a) Proceso de medición del análisis institucional

En primer lugar se analizarán las características de los procesos que se reflejaron en reforma del sistema judicial ecuatoriano realizada entre el año 2007 (la elección de Rafael Correa como presidente); la terminación del proceso de mejora (2012), y sus consecuencias en la actividad judicial, hasta el año 2014. Lo que se busca es mostrar los factores socioeconómicos que generaron la reforma, su correlato en el sistema político, y su reflejo en el sistema administrativo, para plantear si los resultados facilitan la estabilidad estatal²⁵⁹. Se hará una comparación entre la norma escrita²⁶⁰ y la red que se construye en como consecuencia de su puesta en vigencia, y las relaciones políticas inscritas, basadas en la

medición” RAMOS ROLLÓN, M.: “Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces”, en *Documentos CIDOB. América Latina*, núm. 8, 2005, pág. 17.

²⁵⁶ Cfr. WHITE, S.C.: “Depoliticising development: the uses and abuses of participation”, en *Development in practice* vol. 6, núm. 1, 1999, pág. 6-15.

²⁵⁷ BELZUNEGUI ERASO, A., BRUNET ICART, I., PASTOR GOSÁLBEZ, I.: “El diseño del Análisis Cualitativo Multinivel: una aplicación práctica para el análisis de entrevistas” en *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 23, 2012, pág. 15-44.

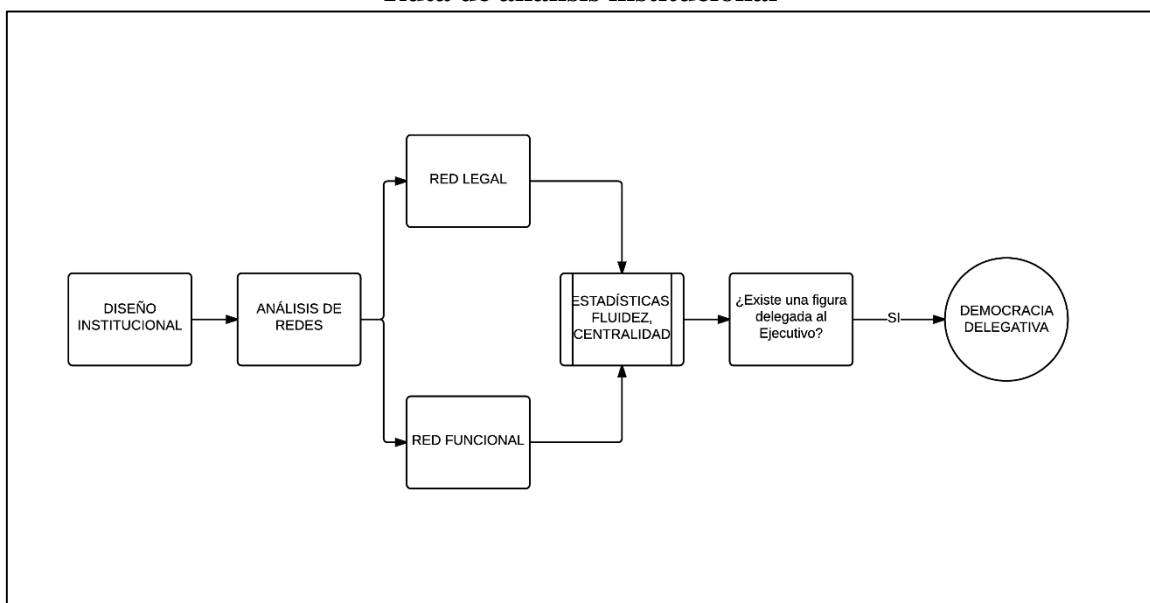
²⁵⁸ RITTEL, H., and WEBBER, M.: “Dilemmas in a General Theory of Planning” en *Policy Sciences*, vol. 4, Elsevier, 1973, pág. 161-162.

²⁵⁹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 46. Este análisis se hará en el entorno normativo, con el objetivo de comprobar a) si existen posibilidades de intrusión del Poder Ejecutivo dentro del Sistema Judicial, facilitado por la norma jurídica, b) Rupturas en las reglas básicas del sistema normativo y c) Consecuencias a nivel de la mecánica de construcción del poder político.

²⁶⁰ Este análisis busca discernir el espíritu de la ley, así como los contextos sociales y técnicos que se construyen en torno a ella GOODRICH, P.: “The Role of Linguistics in Legal Analysis” en *The Modern Law Review*, vol. 47, núm. 5, 1984 pág. 529.

información de ocho informantes anónimos²⁶¹. Este proceso se realizará mediante el uso del análisis de redes sociales, con énfasis en la centralidad en el Ejecutivo y fluidez del intercambio de información. Para ello, se puede realizar un ejercicio breve de análisis, con las preguntas que se relacionan en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 6:
Ruta de análisis institucional**



Fuente: Elaboración propia, basado en FORD, D. (2002), y O'DONNELL, G. (1994, 2010)

En suma, se trata de inquirir si el *diseño institucional* creado por la reforma judicial establece mecanismos en que el Ejecutivo pueda tener una capacidad de acción o entrada que afecte la independencia de la función del Estado. Para esto se levantarán las resoluciones y actos administrativos generados por el Ejecutivo y Consejo de la Judicatura ecuatorianos²⁶². Estas normas crean una red de relaciones en las que se puede medir su centralidad y fluidez, que sólo podrían limitarse mediante la norma constitucional²⁶³. Estas redes serán comparadas con las redes creadas de las relaciones políticas levantadas de acuerdo a lo planteado por informantes. En la siguiente sección se explicará cómo se medirá las redes de relaciones legales y políticas.

a) El análisis de red social como modelo de análisis institucional

²⁶¹ Estos informantes son: dos ex funcionarios públicos, dos docentes universitarios, dos abogados litigantes, y dos politólogos.

²⁶² Art. 178 de la Constitución de la República del Ecuador: El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

²⁶³ “La Constitución de Montecristi, a través del establecimiento de nuevos principios, la garantía de nuevos derechos para la ciudadanía, la configuración de una nueva estructura estatal y el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, constituye una alternativa a esa visión individualista, excluyente, que nos arrebató las nociones de interés público y de acción colectiva”. SENPLADES (2013): op. cit., pág. 32.

La construcción de una red no es un sistema de medición cuantitativa nuevo. La idea de utilizar una manifestación gráfica de interconexiones entre actores o estancias relacionadas con procesos de cualquier índole²⁶⁴ lo planteaba Simmel y Durkheim, que sugerían la necesidad de describir los patrones de interacción entre los diferentes actores²⁶⁵. La gestión de relaciones complejas tuvo sus primeros aportes teóricos en los estudios de Moreno y Helen Jennings²⁶⁶. La red, en términos simples, es un espacio formado por puntos discretos (nudos), vinculados por líneas de relación (no por continuidades físicas)²⁶⁷.

En términos prácticos, la existencia humana es una red de relaciones de todo tipo. Si la reforma del sistema judicial es un proceso complejo, el sistema de red que se construye y su relación con la estructura del Estado –que, a su vez, implica un sistema legal– vuelven a esta metodología la mejor herramienta para analizar las centralidades de poder, en aparatos estatales con ciertos niveles de evolución²⁶⁸.

La red y su estudio se construye de la siguiente manera: se comparará una red *constitucional/legal*, que son las instituciones previstas en el sistema normativo y encargadas de la reforma judicial, con una red *funcional* basada en el nombramiento de funcionarios y su relación en el Ejecutivo. Ambas redes están construidas por una serie de nodos (las instituciones previstas en la norma / los actores involucrados) que se unen a través de lazos (las relaciones previstas en la norma / las relaciones dentro del sistema). Para la *red legal* se relacionará en función de “qué institución responde a quién”, mientras que en la *red funcional* se busca explicar “qué funcionario responde de forma política a quién”²⁶⁹, para que mantengan correspondencia.

En el caso de la primera, se realizó un levantamiento de las normas jurídicas y resoluciones administrativas que ilustran los lazos entre los diferentes agentes dentro del sistema. La

²⁶⁴ WASSERMAN, S.; FAUST, K (2013): *Análisis de Redes Sociales: métodos y aplicaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 36.

²⁶⁵ Se plantea que los hechos sociales deben ser analizados como tales y estudiados en sus formas Sociales, por lo que la red de estas formas constituye la ciencia de la sociología. Cfr. BENTLEY, A.: “Simmel, Durkheim, and Ratzenhofer” en *American Journal of Sociology*, vol. 32, núm. 2, págs. 250-256

²⁶⁶ Cfr. MORENO, J. L. y JENNINGS, H. H.: “Statistics of social configurations” en *Sociometry*, vol. 1, núm. 3-4, 1938, págs. 342-374.

²⁶⁷ BRUGE, Q.; GOMÁ, R. Y SUBIRATS, J.: “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32, 2005, pág. 8.

²⁶⁸ Desde finales de los años 70, se ha aceptado el uso de esta herramienta para estudiar, tanto las estructuras de poder, como la influencia de actores dentro de los sistemas, y las relaciones entre élites. Cfr. CARROLL, W. y SAPINSKI, J.P.: “Corporate Elites and Intercorporate Networks” en *The SAGE handbook of social network analysis*, SCOTT, J. y CARRINGTON, P. (eds.), SAGE publications, Londres, 2011, págs. 181-182.

²⁶⁹ Otro tipo de información que puede ayudar a la gente en una red es la relacionada a la estructura de la red - quién sabe quién, que ha trabajado con quién, etc. WASSERMAN, S; FAUST, K (2013): op. cit., págs. 68-69.

información de la segunda red procede de entrevistas realizadas a ocho informantes anónimos, así como al levantamiento de prensa. Con los datos recabados se generará una representación gráfica de la red, a través de un *software* de modelado de red social²⁷⁰. En esta oportunidad se utilizará el *software* libre Gephi™, diseñado para la construcción de las redes sociales²⁷¹. Una vez obtenida la red se levantarán estadísticas comparativas, que ilustren dos variables de utilidad para detectar la hipótesis delegativa: la centralidad del Ejecutivo en la red, y fluidez de información que se construye a través de la misma.

Se limitará el análisis a la red de relaciones previstas en el sistema normativo (de tipo constitucional-legal), comparado con el que se construye en las relaciones de índole político a través de los funcionarios (red funcional). En el caso ecuatoriano, la idea de una alta rotación en un grupo relativamente bajo de funcionarios²⁷², es un justificativo para sostener la existencia de una red funcional: toda vez que los funcionarios de nivel directivo no tienen sobrevivencia política que no sea la del presidente, están sujetos a que su accionar sea de tipo eventual y haya varios traslados en el sistema²⁷³. Al moverse, se integran en una red. En ese escenario, los mismos ministros no pueden generar institucionalidades internas capaces de perdurar en el tiempo. Lo que sí pueden generar son relaciones que pudieran dar efectividad a sus acciones²⁷⁴; estas relaciones van más allá de la ley, habida cuenta que son de tipo funcional y están acomodadas a las circunstancias de la situación²⁷⁵.

La construcción de una red social a partir de la comparación entre sus correspondencias legales y de relaciones políticas intragobierno es un ejercicio que no se ha hecho dentro de la ciencia política a nivel latinoamericano. Lo que se busca detectar es la centralidad o prominencia de actores en el proceso. Esto está definido como la visibilidad del actor dentro de la red²⁷⁶. Esta relación no implica únicamente cuántos lazos tiene el actor dentro

²⁷⁰ Los diferentes paquetes informáticos disponibles están descritos en HUISMAN, M.; VAN DUIJN, M. A. J.: "Software for Social Network Analysis" en *Models and Methods in Social Network Analysis*, CARRINGTON P. J., SCOTT J y; WASSERMAN S. (eds.), Cambridge University Press, New York, 2005, págs. 270–316.

²⁷¹ La ventaja del uso de un *software* libre es que, a través del proceso de las cuatro libertades del código abierto, se pueden hacer cuántas adaptaciones sean necesarias a la aplicación original para la mejora de esta herramienta. Cfr. BASTIAN, M.; HEYMANN, S.; JACOMY, M. (2009): "Gephi: an open source software for exploring and manipulating networks", en *Proceedings of the Third International ICWSM Conference*, núm. 8, 2009, pág. 361-362.

²⁷² Véase en este mismo texto la sección "Rotación ministerial en el Estado Ecuatoriano en los procesos de reforma del Estado".

²⁷³ En la Constitución 2008, el ministro es sólo un delegado del Presidente. No existe una norma que estructure la existencia de un gabinete, son funcionarios de libre nombramiento y remoción y su juicio político necesita 2/3 de la Asamblea Nacional.

²⁷⁴ El cambio de instituciones, y al mismo tiempo de funcionarios, hace que se generen comportamientos erráticos, y falta de generación de estructuras partidarias, y una vez en el poder, de instituciones. Cfr. PACHANO, S. (2007): *La trama de Penélope, Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*, Flacso-Ecuador, Quito, pág. 46.

²⁷⁵ Al respecto "las incoherencias y la constante transformación del marco normativo ha producido desorientación en los actores políticos y en la ciudadanía en general, lo que ha llevado al retiro de la confianza en las instituciones y, lo que es más grave, en el régimen democrático en su conjunto" *Ibíd.*, pág. 90

²⁷⁶ WASSERMAN, S; FAUST, K (2013): *op. cit.*, pág. 193.

de la red, sino en cuántas relaciones podría este actor estar *implicado*²⁷⁷, y si su acción *vuelve más eficiente la red a sus intereses*. Este hecho es vital para la investigación por las siguientes razones:

a) Se trata del factor de medición más importante para el análisis. En el caso de la Constitución de 2008, el paradigma previsto en cuanto a la gestión del poder político era su descentralización, para generar espacios para que la ciudadanía actúe de manera protagónica en la gestión de la política²⁷⁸. Propone un modelo de gobernanza en que la acción horizontal ciudadana permease todas las relaciones de poder²⁷⁹. Esto supondría un *accountability* social que soporte toda la acción de rendición de cuentas horizontal, asegurando que los actos del poder público se entiendan al mismo tiempo, legitimados y controlados²⁸⁰. La centralidad de las acciones constitucionales debería estar enfocada en la ciudadanía, donde los actores elegidos como *mandatarios* de la decisión democrática ciudadana actúan en función del *mandante*²⁸¹, y como gestores de equilibrios que eviten la violación de derechos.

En relación al sistema judicial, la situación es aún más clara. El mismo gobierno ecuatoriano planteaba un proceso de “ampliación (dentro) del espacio de lo político, al encomendar a la justicia el control de toda la actividad estatal y no estatal, lo cual pone a todos los jueces a la decisión de conflictos político-sociales complejos y no simples conflictos *interpartes* referidos sólo de la defensa del *statu quo*”²⁸².

b) En el caso de la democracia delegativa, debería mostrarse que la centralidad del proceso decisonal se encuentra en la figura del Ejecutivo. Si hay cambios hacia esa situación, se cumpliría uno los principios fundamentales de la cibernética, la Ley de la

²⁷⁷ Ibídem, pág. 195.

²⁷⁸ Esto era una base de la plataforma de gobierno al inicio de su mandato: Era necesario “institucionalizar la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública; es decir, en la planificación, presupuestación (sic), contratación, ejecución, evaluación y control de la gestión pública”. TOLA, B: “Participación ciudadana, democracia y buen vivir”, en *Tendencia: revista de análisis político*, núm. 7, 2008, pág. 69

²⁷⁹ Esta idea de plantear un modelo de gobernanza horizontal fue una preocupación desde la Asamblea Constituyente. Se suponía como una oportunidad de “negociar un texto que evite la concentración de poder, en un contexto en el que los ciudadanos les han dado un chequeen blanco para reformar la República”. FREINDERBERG, F.: “El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador” en *Documentos CIDOB. América Latina*, núm. 24, 2008, pág. 104.

²⁸⁰ Ese ejercicio supone que los ciudadanos deben participar en “decisiones relativas a la justicia distributiva, a la eficacia decisoria y a la responsabilidad del Estado”. DE SOUSA SANTOS, B. (2004): *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo*, Editorial Abya-Yala, FES-ILDIS, Quito, pág. 125.

²⁸¹ Art. 204 de la Constitución: El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

²⁸² ÁVILA LINZÁN, L: “La constitucionalización de la administración de justicia en la Constitución de 2008” en *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, ÁVILA, R (ed.), Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2008a, pág. 237

Variedad Requerida de Ashby, que establece que quien gobierna un sistema complejo, tarde o temprano, hará acciones para que el sistema se parezca a el mismo; por lo que la variedad debe ser reducida o ampliada por el regulador hasta que haya un equilibrio²⁸³. Por tanto, si se centraliza el poder y se rompen los controles horizontales y esto supone un sistema delegativo, es probable que en Ecuador se encuentre en funcionamiento una democracia delegativa.

c) La manera de probar el elemento de la centralidad es la comprobación de cambios en las reglas de juego, durante el curso de la reforma; y si aumentó la relación del presidente con el sistema judicial. Un actor con alta centralidad de grado, según la teoría, mantiene numerosos contactos con otros actores de la red. Los actores tienen mayor centralidad en la medida en que pueden acceder e influenciar sobre los demás²⁸⁴. Este actor central ocupa una posición estructural, como fuente de información o conducto, para otras transacciones de recursos con otros actores²⁸⁵. En otras palabras, se recogerán las relaciones de funcionarios que evolucionan entre cambios normativos²⁸⁶. Si se comprueba la centralidad presidencial en la red, habría entonces una evidencia empírica de la democracia delegativa.

d) La centralidad pasada y presente es un factor importante para ser analizado²⁸⁷; en el caso de los sistemas donde se encuentra una alta capacidad de *imperium*, la centralidad del poder reduce la variedad social mediante el aumento de la vigilancia y el control del gobierno. En resumen, la centralización de los procesos de toma de decisiones genera una limitación de las vidas personales y colectivas, ya que desalienta el pluralismo.

e) La existencia de lazos informales entre actores, y la centralidad del poder, debería manifestarse de manera clara en casos paradigmáticos, cuyas características de interés público y tensiones con los discursos dominantes a nivel estatal demostrarían las dificultades que los jueces –con ese escenario– tendrían para ejercer su poder contra mayoritario, especialmente en el caso ecuatoriano, ya que la construcción de un discurso público de “grandes mayorías”²⁸⁸ dificultaría al juez ejercer las competencias

²⁸³ Cfr. ASHBY, W. R.: “Principles of the self-organizing system” en *Principles of Self-Organization: Transactions of the University of Illinois Symposium*, VON FOERSTER H.; ZOPF, G. W., JR. (eds.), Pergamon Press, Londres, 1962, pág. 255-278.

²⁸⁴ WASSERMAN, S; FAUST, K (2013), op. cit. pág. 196.

²⁸⁵ *Ibidem*, pág. 196-197.

²⁸⁶ Las redes sociales se diferencian de otras redes y procesos biológicos porque implican un nivel denso de historicidad: los seres humanos recuerdan el pasado y actúan en torno a él.

²⁸⁷ Cfr. NEWMAN, Mark EJ, PARK, J.: “Why social networks are different from other types of networks” en *Physical Review*, vol. 68, núm. 3, 2003.

²⁸⁸ Ese es un planteamiento base de la acción política del Ejecutivo: “Las instituciones, políticas y programas de un país, dependen de quién maneja el poder, y América Latina ha estado históricamente dominada por élites que excluyeron de los beneficios del progreso a

transformadoras en la Constitución del 2008. El procedimiento de elección y estudio de los casos serán realizados en la siguiente sección.

b) Proceso de valoración de las sentencias

El segundo paso es analizar las decisiones que en los operadores judiciales, y en particular la reacción pública frente a sus sentencias (positiva o negativa) o si el Ejecutivo ejerce algún tipo de presión sobre ellos. Si eso sucede, se puede suponer que el Estado ejerce un control *ex ante* y *ex post facto*, a los jueces y por tanto se rompen los límites de las funciones que legalmente están reguladas en derecho público²⁸⁹. Si no existen mecanismos de *accountability* hacia el Ejecutivo, se puede inferir la existencia de prácticas de control centralizado en un delegado electoral, y por lo tanto, la existencia de una democracia delegativa²⁹⁰.

El análisis no puede utilizar el ciento por ciento de sentencias ecuatorianas, por cuanto se convertiría en un sistema poco eficiente y diluiría los casos frente a la estadística. Por tanto, se realizará un estudio de relaciones causa - consecuencia entre casos paradigmáticos²⁹¹, y decisiones presidenciales, a través del más fuerte producto comunicacional realizado desde la actividad pública: el *Enlace Ciudadano*, o comúnmente llamado *Sabatina*, espacio televisivo realizado de manera regular (407 veces²⁹²) por el Presidente de la República. Estos actos presidenciales son calificados por los organismos de control ecuatoriano como “actos de gestión pública”²⁹³ por lo constituyen el mejor mecanismo de medición de los procesos causa-consecuencia, entre la acción política, y la gestión en la realidad del actor político. Su uso para esta tesis se da por dos razones: es el acto de Estado más público y más constante en los últimos años del régimen: apenas ha cambiado su formato, su tiempo en el aire, y ha aumentado su centralidad en la actividad pública y política²⁹⁴. Por otro lado las expresiones ciudadanas presidenciales en un *Enlace*

las grandes mayorías”. CORREA, R: “Ecuador: El Desarrollo como Proceso Político” *Conferencia Magistral en el V Foro Regional Esquipulas “Hacia un Nuevo Modelo para el Desarrollo Económico y Social*, Guatemala, 19 agosto de 2014, pág. 3. Disponible en <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/2014-08-19-Conferencia-Magistral-Guatemala.doc>.

²⁸⁹ PRZEWORSKI, A.: “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts” en *Constitutionalism and Democracy*, ELSTER J.; SLAGSTAD, R. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pág. 60.

²⁹⁰ O'DONNELL, G. (2004): op. cit., págs. 11-31.

²⁹¹ Son aquellos que muestran una necesidad estructural de protección de derechos por parte del Estado. SÁNCHEZ, F. (2007): *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México D.F., pág. 10.

²⁹² Fecha de corte: 17 de febrero de 2015.

²⁹³ Cfr. Resolución No. 038-2014-INPS-DNJRD, Superintendencia de la Información y Comunicación, Ecuador.

²⁹⁴ Cfr. GEERTZ, C.: “Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbols of Power” en *Rites of Power: Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*, WILENTZ, S. (ed.), University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1985, págs. 13-38.

Ciudadano, incluyen amplias cantidades de expresiones relativas a la reforma y mejoramiento de la función pública.

Si se mantiene el argumento de la democracia delegativa las expresiones presidenciales (calificadas como de “democracia plebiscitaria” y de “campaña permanente”)²⁹⁵, no deberían tener intermediarios o respuesta de control respecto a sus actuaciones, y por lo tanto un efecto en la realidad²⁹⁶. Esto es un elemento principal en estos procesos, ya que las varias facciones y proveniencias ideológicas dentro del mismo, y con distintas líneas de poder, obligan a un reforzamiento de la autoridad del líder, para impedir que se haya discursos contrarios a la posición oficial²⁹⁷.

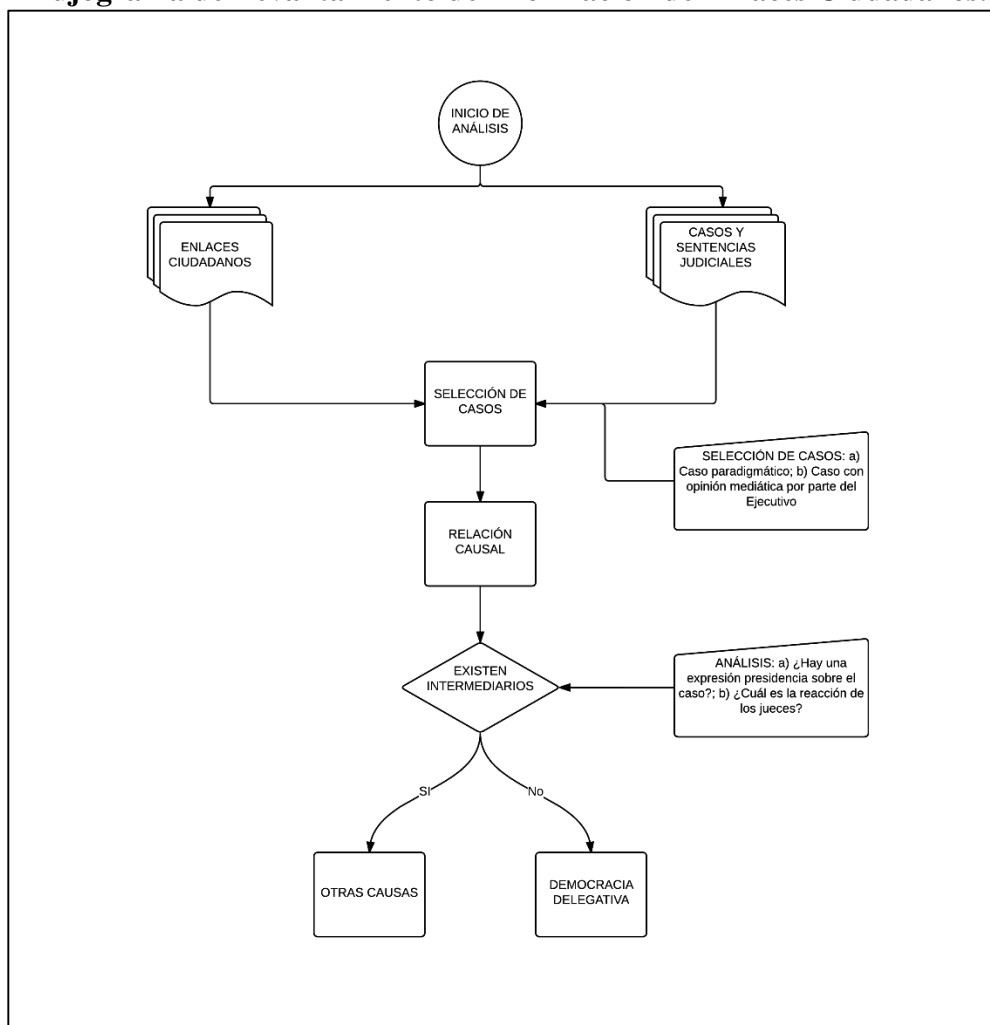
Para hacer esté ejercicio se propone la siguiente mecánica: a) elegir los casos que tengan ciertas características de interés presidencial; y b) establecer si esos casos fueron mencionados en un producto comunicacional en el *enlace ciudadano*. Finalmente, verificar si hubo una respuesta judicial sin intermediarios y *consecuente con el discurso oficial*. Esto implica, principalmente, la carencia de un modelo de accountability horizontal, sin instituciones estatales fácticamente dispuestas y capacitadas al control rutinario al Ejecutivo. Un proceso de estas características puede ser explicitado a través del siguiente flujograma:

²⁹⁵ CONAGHAN, C.; DE LA TORRE C.: "The permanent campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's plebiscitary presidency" en *The International Journal of Press/Politics*, vol. 13, núm. 3, 2008, pág. 267-284.

²⁹⁶ Esto asegura un estudio completo, que integra tanto las percepciones de usuarios, los resultados de la actividad judicial y datos cuantitativos de gestión. Cfr. RAMOS ROLLÓN, M. (2005): op. cit., págs.: 17-18.

²⁹⁷ Cfr. CONAGHAN, C.: *Ecuador: Correa's plebiscitary presidency*, en *Journal of Democracy*, vol. 19, núm. 2, 2008, pág. 46-60.

Gráfico N° 7:
Flujograma de Levantamiento de información de Enlaces Ciudadanos.



Fuente: Elaboración propia

En tal razón, el levantamiento de información contrastará los a) actos de gestión: en los que el presidente relata las mejoras o acciones positivas del régimen respecto al sistema judicial; y b) actos de opinión, en los que el presidente como persona individual toma decisiones que pueden tener o no efectos en la administración judicial. Respecto a este punto, se propone utilizar 10 casos, elegidos por su alarma social, y su importancia en el campo del debate sobre derechos individuales. Se buscaría establecer la existencia de un pronunciamiento desde el Ejecutivo hacia los jueces, o una opinión que esté encaminada a obtener un pronunciamiento con cierta tendencia por parte de la Judicatura y que haya obtenido resultados concretos: una relación causa-efecto, que cumpla las condiciones de correlación, determinación temporal, y que los cambios en la causa determinen de forma segura cambios en el efecto²⁹⁸.

²⁹⁸ GOMEZ, M. (2006): *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Editorial Brujas, Córdoba, pág. 70.

5) ESTRUCTURA DE LA TESIS

Esta tesis está organizada en siete capítulos. Después de las páginas anteriores, que sirven de introducción y generación del contexto, el segundo capítulo sirve para definir el primer objeto de estudio, la reforma del Estado. Con ese apartado, se establecerán los alcances de la definición y las características de la misma mediante el estado de situación que propone la Ciencia de la Administración. El capítulo comienza limitando por realizar definiciones, y establecer características principales, con especial detalle en la pluralidad y riqueza de las definiciones existentes en los diferentes paradigmas existentes. En particular, se examinará cuál es la relación entre reforma y democracia, y cómo a través de la concepción de “trayectoria”, se puede reflexionar sobre los límites de actuación del Estado al momento de poner en práctica una mejora en gran escala de un servicio o producto que se ofrece a la ciudadanía.

El tercer capítulo descende al sector de la actividad estatal material del presente caso, como son las mejoras del sistema judicial y la administración de justicia en el espacio latinoamericano. Busca explicar cómo una mezcla de necesidades políticas, corrientes administrativas y actores de veto internos y externo, modelaron las diferentes intentos de mejora de las judicaturas a nivel latinoamericano. El objetivo de esa sección es mostrar que la tensión entre tecnocracia, eficiencia administrativa y protección de derechos continúa en la palestra del mismo modo que en el momento de inicio de estas acciones a finales de los años 70.

Por su parte, el cuarto capítulo caracteriza al sistema judicial ecuatoriano antes de la del año 2007. Se busca denotar que existían varios vectores que hacían necesaria una intervención en el aparato judicial; y que históricamente, las acciones estatales habían debilitado esta rama del Estado hasta niveles críticos. Esto se refleja en el la segunda parte del capítulo, que explica como los diferentes intereses políticos han operado históricamente con el fin de contar con jueces cercanos y acordes con sus intereses.

Los siguientes dos capítulos, hacen el análisis en específico del caso materia del presente caso. El capítulo cinco retoma el concepto de democracia delegativa y lo enmarca en el caso ecuatoriano, con centralidad en el proceso político iniciado en el año 2007 y como sus

características pueden explicarse a partir del modelo desarrollado por Guillermo O'Donnell, con énfasis en tres elementos: eliminación de control horizontal dentro del Estado, prácticas de control social y el aporte de probables explicaciones alternativas. Respecto a este último punto, se hace un análisis somero de dos explicaciones posibles del caso ecuatoriano (populista y de autoritarismo competitivo), pero que en el caso de la reforma judicial son incompletas, pues no logran analizar con exactitud ciertos fenómenos relacionados que si se logran realizar en la forma prevista por O'Donnell.

El capítulo seis hace el análisis cuantitativo y cualitativo de la información recolectada. Para esto se divide el capítulo en tres partes: la primera es el análisis político, basado en la evidencia recogida, de la probable existencia de una democracia delegativa en el Ecuador. En segundo lugar, se prueba esta afirmación demostrando la falta de controles horizontales y la centralidad del poder en el diseño institucional realizado en el órgano de gobierno del sistema judicial entre los años 2011 y 2013. Finalmente, se muestra cómo se manifiestan estas dos actividades en la respuesta de la institución en una serie de casos paradigmáticos, que ilustran los alcances del discurso mayoritario y la decisión del Ejecutivo como un mecanismo causa-consecuencia en el comportamiento judicial. Por último, en el séptimo y último capítulo, se presentan las conclusiones finales de esta tesis.

CAPÍTULO 2. REFORMAS DEL ESTADO LATINOAMERICANO EN EL CONTEXTO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: ELEMENTOS TEÓRICOS.

El propósito de este capítulo es explicar el alcance, características y usos de la “reforma”, y su implementación en la administración pública; para después dilucidar su uso en la nivel judicial latinoamericano. Se la enmarcará dentro del reformismo latinoamericano, en referencia con las “oleadas” o “generaciones”, reflejadas en el contenido programático de los estados²⁹⁹. Más adelante, se explicará cómo la segunda variable (la democracia delegativa), puede afectar el caso ecuatoriano y sus instituciones de control horizontal, a través de la dinámica de grupos de presión en un caso concreto³⁰⁰. Debe tenerse en cuenta que no existen reglas definidas para valorar y categorizar una reforma, sino solamente “patrones” o “tendencias del comportamiento estatal”³⁰¹, por lo que la información recogida en este apartado pretende dar consistencia teórica a reflexiones posteriores.

1) REFORMA DEL ESTADO: DEFINICIONES Y RELACIÓN CON EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

A) Definiciones: construcción de significados para Estados y democracias en evolución.

La reforma del Estado supone un ejercicio básico para las estructuras administrativas modernas, nutrido por un gran optimismo político³⁰² y el contexto internacional, que privilegia a Estados que adaptan su estructura a requerimientos coyunturales³⁰³. Esta acción no es de tipo autónomo; es resultado de factores internos y externos que hacen de ella una herramienta diseñada a medida³⁰⁴. Al tratar de sintetizar su definición hay tres dificultades: a) no se exponen con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de la misma, por lo que su construcción conceptual es ambigua³⁰⁵; y b) inexactitud, al no haber

²⁹⁹ En ese sentido, y como se explicará más adelante, la mayoría de autores coinciden con que el proceso de reforma del Estado, es una acción nacida de una necesidad cortoplacista a nivel político, pero con consecuencias a largo plazo, altos niveles de decisiones circunstanciales y no estratégicas, así como fuertes vasos comunicantes entre la acción de la administración con actores políticos dotados de legitimidad electoral. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 60.

³⁰⁰ Cfr. Ibídem, pág. 47.

³⁰¹ La doctrina agrupa estas tendencias en cuatro: a. Liberalización del gasto; b. Liberalización de la regulación; c. cientificismo y aumento de procesos tecnocráticos, y d. Aumento de transparencia y acceso a la información pública. Cfr. LIGHT, P.: “The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945 – 2002” en *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, págs. 6 y 7. De hecho en el Capítulo I, el modelo de Pollitt y Bouckaert, se define a sí mismo como descriptivo mas no explicativo de la realidad. Cfr. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., págs. 23 y ss.

³⁰² POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit. págs. 15 y ss.

³⁰³ ONGARO, E. (2009): op. cit., pág. 9

³⁰⁴ TSEBELIS, G.: “Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction” en *Reform Processes and Policy Change, Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, KOENIG, T.; DEBUS, M. y TSEBELIS, G. (coords.), Springer, New York, 2013, pág. 5.

³⁰⁵ Se debe tener en cuenta que una definición es una guía, más no un mecanismo de cierre fenomenológico en el sistema de administración pública. En sí, eso ayudaría a evitar el “platonismo” que mantienen las ciencias sociales o políticas, que vuelve a las definiciones mecanismos que buscan satisfacer el “ansia de generalidad” científica. Véase, por ejemplo. WITTGENSTEIN L. (2007): *Los cuadernos azul y marrón*, Ed. Tecnos, Madrid, pág. 45-47.

consenso respecto a la naturaleza de la reforma como “herramienta” del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP)³⁰⁶; Para absolver esta disyuntiva y contar con una definición acorde con el análisis de los sistemas de justicia y la democracia delegativa, se hará un alcance de estas dos opciones.

a) Reforma del Estado como herramienta de la Nueva Gestión Pública: apuntes teóricos

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una respuesta administrativa a la profusión de los valores liberales modernos en Occidente³⁰⁷, basada en un sistema racional y reglado dividido entre los diferentes niveles del Estado³⁰⁸. Todo este poder es limitado y asegurado por un sistema de normas³⁰⁹. El sistema normativo, limita la posibilidad de imponer la voluntad propia a un comportamiento ajeno, y lo modula mediante la “dominación”³¹⁰, que diferencia el poder de fuente normativa, del despótico³¹¹.

La NGP abogó por la eficiencia y la eficacia de la actividad económica, toda vez que es el Estado es administrador monopólico de la administración³¹². Filosóficamente es construida de acuerdo al individualismo, la eficiencia, la economía política y la evaluación de desempeño gubernamental. Por tal razón, no funciona sólo como una “caja de herramientas”³¹³, sino como una respuesta política³¹⁴. Al contrario, la construcción de los valores del servicio público clásico (como la justicia, la redistribución, participación o representación) no son parte su núcleo de propuestas³¹⁵. Además, y esto es importante, no discute sobre la calidad de los servicios a nivel democrático³¹⁶.

³⁰⁶ Los procesos de reforma se han inscrito en la Nueva Gestión Pública como una “abreviatura de un grupo de doctrinas administrativas” KICKERT, W.J.M. (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Northampton, MA, pág. 733.

³⁰⁷ WEBER, M. (2001): *Qué es la burocracia*, Ediciones Coyoacán Sociología, México D.F., págs. 1-4.

³⁰⁸ Cfr. DUSO, G. (2005): *El poder, para una historia de la filosofía política moderna*, Editorial Siglo XXI, México D.F., pág. 123. Para ponerlo en práctica, se incluye también actividades gobernadas a través de una autoridad legal con niveles de alternancia, repartidas de manera estable, lo que llevaría al cumplimiento normal y continuado de deberes legales.

³⁰⁹ GÓMEZ, E. S. (1994): *Legitimación y racionalización: Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Anthropos Editorial, México D.F., pág. 49.

³¹⁰ WEBER, M. (1954): *Max Weber on Law in Economy and Society*, RHEINSTEIN M. (ed y trad.), Harvard University Press, EEUU, pág. 323.

³¹¹ *Ibidem*, pág. 325.

³¹² Al respecto, la doctrina plantea que “las políticas reflejan el producto final de una lucha que involucra compromisos parte por los intereses creados, los mitos, la ignorancia y circunscritos por la estructura del proceso político y la filosofía pública en la que el sistema se basa” Cfr. RODGERS, H. R., Jr. (1984): *Public and social institutions*. JAI Press, Londres, pág. 12.

³¹³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.: “¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales” en *Espacios Públicos*, vol. 13, núm. 27, 2010, pág. 30.

³¹⁴ Busca “resolver la acción pública en “[1] un período de creciente insatisfacción y de cinismo (real o imaginado) sobre el gobierno [1]” VENTRISS, C.: “New public management: An examination of its influence on contemporary public affairs and its impact on shaping the intellectual agenda of the field”, en *Administrative Theory & Praxis* vol. 22, núm. 3, 2000, pág. 505.

³¹⁵ BOX, R. C.: “Running government like a business” en *The American Review of Public Administration*, vol. 29, núm.1, 1999, pág. 33.

³¹⁶ MANNHEIM, K. (1935): “Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Leiden, A. W. Sijthoff, pág. 28 y ss.

La idea de “cambio” o de “modernización” se introdujo como medio de aglutinar las diferentes soluciones ofrecidas por la NGP³¹⁷. Es parte de esfuerzos de cambio social, para que las prácticas del sector privado se introduzcan en el sector público³¹⁸. La idea de “reforma del Estado” se construye con ese mecanismo, o sus variaciones, como la “reinención del gobierno”³¹⁹, la “reingeniería de los procesos”³²⁰, y en general, invertir las relaciones en el mercado, e igualar las relaciones entre el Estado y el sector privado³²¹.

Se presentó a la NGP como un “discurso nodal dominante que organiza las relaciones entre otros discursos constituyentes”³²² que para simplificaba y descontextualiza ideológicamente el cúmulo de prácticas que implicaban cambios estructurales en los sistemas de administración, y resolvía la dinámica autoridad-agencia³²³. La evidencia ilustra que los intentos de mejora de la Administración realizados en las décadas de los años ochenta y noventa en Europa³²⁴, así como las llamadas “de segunda generación” en Latinoamérica³²⁵, fueron consecuencias de la implantación de la NGP. Esta profusión de mecanismos se centraba en un discurso común de rechazo a la burocracia tradicional, y la implantación de modelos centrados en eficiencia y eficacia como una agenda reformista a nivel mundial³²⁶.

En el caso latinoamericano, el discurso de cambio estructural ha sido utilizado como parte de las herramientas de la NGP, pero hay una crítica, su origen elitario. Debe tenerse en

³¹⁷ Debe tenerse en cuenta que el discurso de reforma del Estado lleva ya dos décadas, y que la construcción de hacer cambios estructurales en la administración pública puede ser rastreado hasta los primeros debates de la Ciencia de la Administración. Cfr. SAVOIE, D.J.: “What is wrong with the New Public Management?” en *Canadian Public Administration*, núm. 38, págs. 119-120.

³¹⁸ CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P.: “Reformas post nueva gestión pública” en *Gestión y política pública*, vol. 16, núm. 2, 2007, pág. 539 y ss. Para la NGP, “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial” CAIDEN, G. (1991): *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, pág. 88.

³¹⁹ OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, 1993, pág. xviii

³²⁰ HAMMER, M.; CHAMPY, J. (1993): *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Harper Business, New York, pág. 32.

³²¹ NAVARRA, D.; CORNFORD, T.: “The State and Democracy after New Public Management: Exploring Alternative Models of E-Governance” en *The Information Society: An International Journal*, vol. 28, núm. 1, 2012, pág. 38.

³²² Cfr. JESSOP B. (2002): *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, pág. 202.

³²³ El conflicto entre autoridad y agencia (*principal-agent problem*), lleva a una asimetría de información mutua, problemas en la distribución de riesgos entre los involucrados; así como riesgos para los operadores finales por malas decisiones superiores GROSSMAN, S. J.; HART, O. D.: “An analysis of the principal-agent problem” en *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, vol. 51, núm. 3, 1983, pág. 7. Cfr. GAILMARD, S.: “Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation” en *International Public Management Journal*, vol. 13, núm. 1, 2010, págs. 35-45.

³²⁴ O'FLYNN, J.: “From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications.” en *Australian journal of public administration*, vol. 66 núm. 3, 2007, pág. 353-354.

³²⁵ Sectores de la doctrina manifiestan que, aunque este tipo de reformas son de índole liberal, no tuvieron el alcance comparativo con otros Estados que manejaron la NGP de manera directa, como por ej. Australia o Nueva Zelanda. Por otro lado, las reformas de la NGP centradas en el management no son producto directo de factores externos, como la Banca multilateral. Cfr. BRESSER-PEREIRA, L.: “New public management reform: now in the Latin American agenda, and yet.” en *International Journal of Political Studies*, vol. 3, 2001, págs. 120-121.

³²⁶ HOOD, C.: “A public management for all seasons?” en *Public administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, págs. 3-4.

cuenta que los discursos, por sí solos, no modelan la realidad y no gobiernan³²⁷. En todo discurso, se necesita un ingrediente de “consenso”, generado por grupos con niveles de legitimidad circunstancial³²⁸. Sin diálogo, las relaciones sociales no pueden sostenerse³²⁹. En este sentido, la modernización del Estado fue un producto que fue utilizado por aquellos que manejaban las herramientas metodológicas (los decisores y los *veto players*), con lo que la asimetría de información se mantuvo y gran parte de las acciones fueron realizadas sin anuencia ciudadana.³³⁰

b) Reforma como institución funcional dentro de la Ciencia de la Administración

Sin ánimo de generar una confusión entre la institucionalidad administrativo- política y la jurídica, el propósito de esta sección es demostrar que ambos estamentos se complementan y se construyen a través del otro³³¹, pero no logran completar la definición necesaria. Una “institución” es una norma compleja. Dentro de ella, se construye una serie de reglas de conducta obligatorias. La permanencia de la institución ayuda a que la práctica del Estado se humanice y se pueda concretar la justicia social³³².

En términos formales, una reforma estatal es una política pública que se construye jurídicamente como “institución”: los Estados responden a las necesidades sociales, con el diseño y ejecución de mecanismos que deberían garantizar sostenibilidad y permanencia en el tiempo³³³. En la gran mayoría de casos, eso implica crear organismos que aseguren la efectividad y uso adecuado de recursos³³⁴. Sin embargo, si se hace un análisis más detallado, la reforma *per se* no constituye una institución.

³²⁷ HABERMAS, J. (1992): *Further reflections on the public sphere*, The M.I.T. Press, Cambridge, pág. 452.

³²⁸ OFFE, C.: “The separation of form and content in liberal democratic politics” en *Studies in political economy*, vol. 3, 1980, pág. 9.

³²⁹ HABERMAS, J. (1987): *The theory of communicative action*, vol. 2, *Lifeworld and system: a critique of Functionalist reason*. Beacon Press, Boston, pág. 310.

³³⁰ Esto puede deberse a que la NGP centra su atención en los *outputs* de la política pública, y no en los *outcomes*, y no existen reglas generales, por lo que no pueden hacerse mediciones fiables. Cfr. POLLITT, C.; DAN, S.: “The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis” en *COCOPS WORK PACKAGE 1*, Comisión Europea, 2011, págs. 51-68.

³³¹ Ese es el escenario ideal donde podría darse una auténtica gobernanza, en la que, el sistema de gobierno logre requerir y activar los recursos del poder público, del mercado y de las redes sociales. Cfr. AGUILAR, L.F. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 35-40.

³³² Cfr. HAURIOU, M. (1968): *Teoría de la Institución y de la Fundación (Ensayo de vitalismo social)*, SAMPAY. A. E (trad. española y prólogo), Abeledo – Perrot, Buenos Aires, pág. 45 y ss.

³³³ Cfr. GUTIÉRREZ, M. M. (1993): *Seguridad jurídica y Administración pública en el Siglo XXI*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pág. 82.

³³⁴ BRAVO LIRA, B. (1986): *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Editorial Andrés Bello, Santiago, pág. 20. En relación a la sostenibilidad, es necesario una operatividad y niveles de obligatoriedad para ejecutarla, de tal manera que la ciudadanía tenga seguridad jurídica. CORAGGIO, J. (1997): *Descentralización, el día después. Cuadernos de Posgrado*, Buenos Aires: CBC-UBA, pág. 25 y ss.

Esto se debe a que la reforma es un mecanismo contingente para solucionar temas dentro de la administración, que ha generado un cuerpo doctrinal de “consejos” o buenas prácticas coyunturales; un *corpus* doctrinal que da estabilidad científica a un fenómeno³³⁵. Al contrario, una “reforma permanente” sería un problema de seguridad jurídica³³⁶. En segundo lugar, estos procesos son ideados por actores políticos legitimados con el voto. La evidencia muestra que la concepción de “cambio estructural” es una respuesta de élites a problemas internos de la administración³³⁷. Este hecho se demuestra en cambios o reinterpretaciones forzadas de la Constitución por parte de los gobiernos latinoamericanos con el fin de hacer “mejoras” profundas en la administración³³⁸.

c) La reforma como un mecanismo autónomo de la corriente técnica o ideológica.

Es así que la reforma no puede definirse completamente como parte de un paraguas teórico más amplio –como el de la NGP– ni corresponde a una institución técnico jurídica. Es necesario darle una forma teórica para poder utilizarla en el presente texto. En tal razón, se la puede suponer como una “propiedad operativa” que tiene el Estado. Para los efectos de este texto esa idea sería un “constructo”³³⁹; si se analiza de esta manera, completaría el modelo teórico, concebir mejor en relación a los contextos que busca aplicarse³⁴⁰.

Para empezar, hay que suponer que el Estado es un sistema formado por sujetos regidos por normas, y con cierta autonomía del administrador³⁴¹ que en el marco de su actividad ejecuta reformas. Esta medida tiene varios fines no únicamente legales, y los actores estatales están sujetos al principio de incertidumbre entre creencias, planeación y

³³⁵ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 265.

³³⁶ “La mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica” PRATS I CATALÁ, J.: “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista” en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 11, 1998, pág. 17

³³⁷ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 47.

³³⁸ LEIRAS, S: “Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt. Su repercusión en el debate latinoamericano (Análisis)” en *Ecuador Debate. Problemas y perspectivas del extractivismo*, núm.82, abril 2011, pág. 168. Por tal razón, estas intervenciones estatales se vuelven mecanismos de tipo contingente, que no generan la estabilidad vital para que una acción se vuelva una institución. Cfr. HAURIOU, M. (1916): *Principes de Droit publique*, 2ª Ed., Recueil Sirey, Paris, pág. 27 y ss.

³³⁹ En Psicología, el constructo es una representación platónica de conceptos creados ex profeso para explicar la realidad de forma adecuada para cada observador. En tal sentido no existen una idea tal como “prácticas humanas verdaderas” ya que los criterios de verdad o falsedad están contenidos por cada observador. En tal razón, los constructos son medios para poder entender la realidad a través de “la creación de una estructura con la que adquiere un significado” KELLY, G. A. (1950): *The psychology of personal constructs*, Norton, Nueva York, pág. 50.

³⁴⁰ Al contrario, si actúa únicamente bajo escenarios de información incompleta y con una fuerte carga ideológica se puede dejar de lado explicaciones alternativas de la realidad, y generar categorías absolutas que no resisten al análisis científico. Cfr. SCHUMPETER, J: “Ciencia e Ideología” en *Investigación Económica*, vol. 29, núm. 115, 1969, págs. 375-377.

³⁴¹ En ese sentido, “hay poder discrecional cuando la Administración dispone de cierta libertad o libertad de acción -actuar o no actuar- y de decisión -escoger entre varias soluciones legales-. Es una competencia modulable, graduada según una “escala de discrecionalidad” MORAND-DEVILLER, J. (2010): *Curso de derecho administrativo: curso, temas de reflexión, comentarios y análisis de fallos*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pág. 307.

presupuesto estatal³⁴². En ese orden de cosas, se hace una construcción social en el sistema político que se traslada al espacio administrativo. Todo esto puede explicarse mejor en el siguiente cuadro comparativo.

Tabla N° 4:
Test de Kelly de creación de reforma como constructo

Características³⁴³	Concepción	Relación con los procesos de reforma
Postulado fundamental	Los procesos cognoscitivos de la persona se canalizan en la forma en que se predicen los sucesos.	Existe un mecanismo predictivo, basado en la existencia de una situación “esperada” al final del proceso ³⁴⁴
Corolario de la construcción	La persona predice los sucesos construyendo réplicas de éstos	Las reformas a nivel mundial han sido replicadas gracias a los modelos promocionados por actores internacionales o mecanismos de integración
Corolario de la individualidad	Las personas difieren en la construcción de los sucesos ³⁴⁵ .	No existe un mecanismo unificado ni una trayectoria común ³⁴⁶
Corolario de la organización	Al predecir los sucesos, las personas evolucionan de manera característica y de conveniencia propia, y generan relaciones propias entre los sucesos ³⁴⁷ .	El objetivo de todo proceso es la construcción de un institucionalidad basada en nuevas reglas de gestión
Corolario de la dicotomía	El sistema de construcciones de las personas se refiere a procesos dicotómicos, cuyos escenarios son limitados ³⁴⁸ .	Son previstas desde las élites en base a decisiones dicotómicas entre las decisiones <i>deseables</i> y aquellas <i>realizables</i> ³⁴⁹
Corolario de la decisión	La persona escoge la mejor alternativa para sí misma, la mejor extensión y posibilidades de su decisión ³⁵⁰ .	La reforma es un proceso de toma de decisiones voluntario, modelado por el contexto y tomado de manera racional ³⁵¹
Corolario de la gama	El constructo se vuelve conveniente si se tiene una gama de sucesos limitada	La literatura muestra que se busca la construcción de resultados operativos, resultados finales y de impacto ³⁵²
Corolario de la experiencia	El sistema de construcciones de la persona está relacionado con la construcción de réplicas de los sucesos	Se constituye una “moda”, basada en la difusión de organismos internacionales, gestores y académicos ³⁵³
Corolario de la modulación	El constructo depende de su capacidad de adaptación a nuevas necesidades	El proceso es adaptado en función de las necesidades. Pocos países se han embarcado en una reforma masiva del Estado mientras que existen varios ejemplos sectoriales
Corolario de la fragmentación	La persona puede generar un constructo con elementos que aparentemente son incompatibles entre sí	Existen casos de gobiernos de izquierda política con procesos de reforma embarcados en la NGP o gobiernos de derecha que aprovechan la construcción de amplias garantías sociales ³⁵⁴
Corolario de comunidad	La persona puede utilizar un constructo de otra persona en la medida que haya experiencias similares.	Se proponen como mecanismos contruidos por comunidades epistémicas
Corolario de sociabilidad	En la medida de la interpretación de los procesos de construcción social, una persona puede participar en los modelos de construcción social de otra.	Los procesos de integración transnacional, ponen a los Estados a realizar cambios en sus sistemas administrativos

Fuente: KELLY, G. A. (1950), op. cit., págs. 50-80.

³⁴² Cfr. NAOMI C.; WILDAVSKY, A (1974): *Planning and Budgeting in Poor Countries*, John Wiley & Sons, Nueva York, págs. 4-10.

³⁴³ KELLY, G. A. (1950): op. cit., págs. 50-80.

³⁴⁴ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 47.

³⁴⁵ KELLY, G. A. (1950): op. cit., pág. 55.

³⁴⁶ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 143.

³⁴⁷ KELLY, G. A. (1950): op. cit., pág. 56

³⁴⁸ Ibídem, op. cit., pág. 59.

³⁴⁹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit. 143.

³⁵⁰ KELLY, G. A. (1950): op. cit., pág. 564

³⁵¹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 143.

³⁵² POLLITT, C. (2011): op. cit. pág. 150 y ss.

³⁵³ WRIGHT, V.: “The paradoxes of administrative reform” en *Public management and administrative reform in Western Europe*, KICKERT, W. (coord.), Cheltenham, Reino Unido, 1997, pág. 8

³⁵⁴ Reformismo es “la creencia en la posibilidad de alcanzar el socialismo por las reformas graduales y pacíficos en el marco de un estado parlamentario neutral”. ANDERSON, P. (1980): *Arguments within English Marxism*, Ed. Verso, Londres, págs. 176-177.

De la comparación realizada es posible calificar a la reforma como un constructo social, cosa que puede justificar que tantos gobiernos de izquierda y de derecha hayan utilizado esta herramienta. En resumen, si se considera la evolución tanto en Europa como Latinoamérica, se asiste a un proceso de aprendizaje compartido, alimentado no sólo por los resultados de cada uno de los Estados, sino por la influencia de los organismos internacionales, proveedores de recursos, esto sugiere que nos encontramos frente a un constructo parte de otro más extenso, que ha sido alimentado por el aporte de varios frentes teóricos a través del tiempo³⁵⁵.

d) Hacia una definición de reforma para una democracia en evolución

Todos estos datos nos muestran que es necesaria una definición propia. Los argumentos arriba presentados muestran que los Estados no gobiernan como un acto puramente técnico-racional, sino que ejercen el arte de gobernar (*statecraft*) con actos conscientes e inconscientes, para gestionar las tensiones de los diferentes involucrados es una política pública³⁵⁶. A esto hay que sumar *wicked problems* que minan la realidad y hacen que el actuar del Estado con inmediatez, crisis permanente y cortoplacismo³⁵⁷. Esto normaliza la anormalidad y aumenta la sensación de riesgo³⁵⁸. Esto hace que la idea del primer capítulo se vea reforzada: la literatura mira a la “reforma” del Estado como una mejora inevitable de la administración, y no toma en cuenta la situación en que pudiera también ser una acción *negativa*. Esta tendencia al progresismo incremental no está basada en la evidencia que presenta la literatura, donde abunda la existencia de elementos no realizados, productos no atendidos y trazas que muestran que se trata de una convicción estatal antes que de una evidencia empírica.

Esa idea es importante para llegar a la definición. Se planteó que las necesidades ciudadanas son mediadas por el Estado, como mecanismo resolutorio y aceptado por el contrato social; entonces la existencia de una acción de renovación de la administración o

³⁵⁵ Sobre ese punto es importante plantear que la reforma es un constructo, que dada la falta de sus características no puede ser cuantificado, so pena de perder la riqueza del análisis, ya que la Ciencia Política obliga a *pensar antes de contar y usar la lógica al pensar*. Cfr. SARTORI, G.: “¿Hacia dónde va la ciencia política?” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm.12, 2005, págs. 9-13.

³⁵⁶ MALLOY, J. M.: “Statecraft, política y crisis de la seguridad social” en *La crisis de la seguridad social y la atención de la salud*, MESA-LAGO, C. (ed.) Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 29-68.

³⁵⁷ CATRON, B: “On Taming Wicked Problems” en *Dialogue*, vol. 3, núm. 3, 1981, pág. 15-16.

³⁵⁸ BECK, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid, págs. 121-123.

de un sector de la misma depende principalmente de la condición previa de la ausencia o incapacidad de la estructura para satisfacer necesidades. El Estado está limitado por el derecho público; sólo existe un margen de apreciación, especialmente en el caso de limitación de derechos³⁵⁹ y mucho más fuerte en el caso de división de poderes³⁶⁰, que obliga a la rendición de cuentas, a pesar de la complejidad estatal³⁶¹, para cambiar la conducta del Estado³⁶². Todas estas presiones aumentan la vulnerabilidad institucional, especialmente en los procesos de cambio estructural, donde su fortaleza para soportar la presión se ve limitada cuando sus esfuerzos y recursos están basados en controlar y administrar el Estado.

Con los antecedentes previstos, surge una definición basada en las ideas aquí planteadas, y que sirve como medio de dar coherencia a las explicaciones posteriores: *una reforma del Estado es un constructo formado por varias herramientas político administrativos, limitado por los derechos establecidos en la Constitución y valores democráticos, que busca resolver las necesidades ciudadanas que sobrepasan la capacidad del Estado, a través de la implantación de nuevos procesos, productos y/o servicios, en instituciones ya previstas dentro del sistema.*

Esta definición busca sortear la inexactitud de la Ciencia de la Administración; más que una ciencia de la reflexión es una ciencia de la acción³⁶³. Es una construcción polisémica en sus alcances. Implica la existencia de al menos una situación inicial, un espacio de cambio dirigido y una situación esperada, inscritas en un mecanismo racional de gestión. Además, la definición busca superar el problema de historicidad y obsolescencia de la teoría, que evidencia que la administración del Estado es una ciencia no exacta y requiere análisis a medida³⁶⁴.

³⁵⁹ “Para determinar si existe o no ese quebrantamiento de la constitución y sus derechos, ciertos sectores de la doctrina han propuesto un “test de efectividad de la reforma”, que se realiza verificando si las normas constitucionales a reformar siguen siendo las mismas antes y después del referendo o de la reforma. Si las normas siguen siendo las mismas, entonces no ha existido reforma constitucional sino que se ha encubierto, con el ropaje de la reforma constitucional, una decisión política singular de tipo plebiscitario. Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-288/12, de 16 de abril de 2012.

³⁶⁰ Por ejemplo, la Corte Suprema Argentina plantea que el estudio de facultades como las aquí ejercidas por “la llamada ‘división de poderes’”, que vincula con el proceso de constitucionalismo de los estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno. Es una categoría histórica; fue un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política. Se presenta como un sistema de restricciones a la actividad del poder para garantía de la libertad individual”. Caso “Peralta Luis A. y otro c/ Estado Nacional, Ministerio de Economía BCRA”, sentencia del 27 de diciembre de 1990, Fallos 313:1513

³⁶¹ POLLITT C.: BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 47.

³⁶² O’DONELL, G. (2004): op. cit., pág. 21.

³⁶³ SUBIRATS et al (2012): op. cit., pág. 12.

³⁶⁴ “La tendencia a ignorar y menospreciar la historia y el contexto no es exclusivo de la administración pública. Esta conciencia histórica empobrecida se encuentra a través de las profesiones y disciplinas académicas y, en términos más generales, está profundamente arraigada en la cultura en general” ADAMS, G.: “Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration” en *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 4, 1992, pág. 366.

Por otro lado, esta definición busca integrarse dentro del debate respecto a la relación Estado- Ciudadanía. Los gestores públicos se enfrentan una población más capacitada y mejor informada³⁶⁵, capaz de organizarse y discutir en (y con) la esfera pública³⁶⁶, y con una amplia desconfianza en las élites que toman decisiones reformistas³⁶⁷. Unido a esto, y como conclusión, es una definición que no busca plantear la mejora del Estado *per se*. Cuando una acción estatal puede influir en el uso de recursos y el ejercicio de derechos³⁶⁸, el margen de error es apreciable. Los procesos de reforma implican efectos impredecibles que obligan al Estado a trabajar en entornos caóticos y de corto plazo³⁶⁹. Eso lleva a un proceso de dispersión que colapsa las capacidades institucionales para responder a esas necesidades³⁷⁰, y por lo tanto un cambio no sería necesariamente beneficioso.

Para realizar una reforma, es necesaria la conjunción de varios factores. Las siguientes secciones explicarán someramente los hechos de arranque y características de una reforma.

B) Elementos de reforma estatal en la teoría contemporánea

a) Situaciones de arranque: Hechos y actos generadores de una reforma estatal

Las decisiones de inicio corresponden a una activación por parte de élites, una relación de causa y consecuencia en el sistema político, y de los intereses de los actores involucrados³⁷¹. Esta sección explicará que tipos de hechos que generan una reforma. La delimitación de este contexto es imprescindible para que no se sub dimensione las capacidades de un sistema complejo como el Estado, que por sí sólo tiene capacidad de cambio³⁷².

³⁶⁵ Tanto en Latinoamérica como en Europa, por ejemplo, nunca se ha llegado a un nivel tan alto de alfabetización (90,9% y 99%) así como el acceso a la educación superior: (42.3% y 81%). Ver: CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas núm. E/S.14.II.G.1 diciembre de 2013, pág. 60-63 y sistema Eurostat, disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

³⁶⁶ Cfr. CASTELS, M. (2012): *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 211-218.

³⁶⁷ *Ibidem*, págs. 223-226.

³⁶⁸ Eso implica abordar específicamente los posibles daños y beneficios de la investigación, independientemente de los méritos o área de investigación. Cfr. BOZEMAN, B.; HIRSCH, P.: "Science Ethics as a Bureaucratic Problem: IRBs, Rules, and Failures of Control" en *Policy Sciences*, vol. 38, núm. 4, 2005, pág. 271.

³⁶⁹ BAUMAN, Z. (2012): *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, págs. 43-46.

³⁷⁰ *Ibidem*, pág. 210-211.

³⁷¹ En este escenario, depende de la capacidad de movilización de acción individual y colectiva, para actuar o contrarrestar la acción del contrario. Un modelo empírico de esta situación puede analizarse en GAVIOUS, A.; MIZRAHI, S.: "Continuous Time Models of Collective Action and Political Change" en *Constitutional Political Economy*, vol. 11, núm. 2, págs. 181-198.

³⁷² Esto significa que: a) Los cambios a corto plazo son parte de la actividad común del sistema, y deben tenerse en cuenta como un factor de decisión; y por otro lado, b) los acontecimientos a largo plazo son impredecibles; c) los factores de control excesivo acabarán minando la legitimidad de las organizaciones. NEWELL, W.; MEEK J.: *What Can Public Administration Learn from Complex System Theory?*, en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 19, núm.3 1997, págs. 320-329.

Para entender el mecanismo administrativo, primero se debe comprender su sustrato social. Pollitt plantea que una reforma es proceso nacido desde las élites³⁷³, y como tal ligado a factores teóricos, históricos y sociales³⁷⁴. Además, son manejadas como mecanismos políticos y como “tácticas fundacionales” del Estado. Sus motivaciones y objetivos superan la pura actividad administrativa y que pasan al plano político y de relaciones de poder³⁷⁵.

Además de ese entorno, existen otros factores: La tensión entre estabilidad y cambio³⁷⁶, o el papel de las crisis³⁷⁷. En ambos escenarios, la gestión estatal se encuentra sobrepasada y con una exposición pública aumentada, Esto lleva a que el Estado responda de acuerdo a la siguiente tipología:

a. La primera respuesta es un cambio interno en el régimen político, que obliga a la estructura administrativa a cambiar en torno a la evolución de las élites³⁷⁸. Ejemplos históricos hay muchos, pero es interesante centrarse en uno que ilustra con claridad la situación. El tránsito desde la República de Weimar al gobierno nacionalsocialista, fue un momento de transición para la administración pública alemana, basada en la combinación de un liderazgo carismático y un Estado eficiente³⁷⁹.

Fuera de la importante obra civil realizada por parte del régimen nazi, se dio centralidad al cambio de la autoridad administrativa, dejando de lado la rigidez del derecho público y flexibilizándolo a favor del interés militar³⁸⁰. Se construyó un mecanismo de planificación a mediano plazo que incluía varios sistemas multinivel de reformas: el *Plan de Cuatro Años*³⁸¹, que planteaba la completa transformación del aparato productivo, y la reactivación

³⁷³ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 49.

³⁷⁴ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., págs. 7-11.

³⁷⁵ Todos los actores políticos tienen una agenda pública y, una serie de prioridades que introducen intereses personales, ya sea desde la decisión de la cabeza de gobierno, o en espacios tecnocráticos o legislativos. Cfr. BENDOR, J., TAYLOR, S.; VAN GAALLEN, R: “Politicians, bureaucrats, and asymmetric information” en *American Journal of Political Science*, vol. 31, núm. 4, 1987, págs. 796-800.

³⁷⁶ La estabilidad administrativa es un producto accesorio de la estabilidad política, con todas sus consecuencias posteriores. Su contrario (la inestabilidad), tiene relación directa con la eficacia administrativa. Cualquier cambio es provocado en el mundo moderno por la eventualidad social y la veloz movilización política de nuevos grupos, cosa que es inversamente proporcional al desarrollo de las instituciones políticas Cfr. HUNTINGTON, S. (1990): op. cit., pág. 19-23.

³⁷⁷ “La vista de eventos de crisis a menudo sugiere la idea de la violencia, la gravedad, la fase crítica, estancamiento, conflictos y tensiones. La crisis es más de las veces asociada a la extrema gravedad de las dificultades que induce y sus consecuencias. ... Su brusquedad asume un comienzo repentino y un final incierto” ROCKETT, J. P.: “Definitions are not what they seem” en *Risk Management*, vol. 1, núm.3, 1999, pág. 37-47.

³⁷⁸ MORLINO (1985), citando a Ekstein, plantea que es necesaria una *semejanza gradual* entre los modelos gubernativos, y su acción frente a la sociedad, que generará cambios en el sistema social. op. cit. pág. 146.

³⁷⁹ KERSHAW, I.: “Hitler and the Uniqueness of Nazism” en *Journal of Contemporary History*, vol. 39, núm. 2, 2004, págs. 239-254.

³⁸⁰ SEIBEL, W.: “Administrative science as reform: German public administration” en *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, 1996, pág. 75.

³⁸¹ Este nombre aparece en un documento privado de Hitler, que planteaba la necesidad de tener una economía lista para guerra en un plazo de cuatro años. “Unsigned Memorandum” (August 1936)” en *Documents on German Foreign Policy: From the Archives of the*

económica centrada en la repotenciación bélica³⁸². Esta decisión generó una modernización completa del sistema productivo alemán, empujó el nivel de vida de la población y generó un aparato industrial de tipo bélico, en completa violación del Tratado de Versalles³⁸³. Fuera de sus ventajas económicas, este ejemplo muestra la falta de relación causal entre mejora del Estado y democracia. El proceso de mejora del Estado alemán y la Constitución creada a partir de ella dieron mayores poderes al Ejecutivo y facultaron que la vigilancia de la constitución se encuentre en manos de la cabeza de gobierno³⁸⁴. El diseño institucional facilitó la toma de decisiones a nivel superior y eliminó el control horizontal³⁸⁵. Todo esto tuvo dos consecuencias: un poder ilimitado que afectó el control social, especialmente en el sistema judicial. Al analizar los procesos penales de esa época, es común ver ejemplos, especialmente para desertores y opositores, que no buscaban establecer “responsabilidades”, sino “cambios de conducta” con mecanismos de autoincriminación³⁸⁶.

b. La segunda posibilidad es que no se dé un cambio de régimen en el sistema, sino de la política dominante dentro del panorama político. Esto no es estructural, pero genera ventanas de oportunidad. La gran mayoría de reformas del Estado se dan en este espacio³⁸⁷. Los Estados con altos niveles de estabilidad política no inician procesos continuos, sino que existe un “estado de normalidad” que genera estabilidad y seguridad jurídica³⁸⁸. Estos procesos han mantenido un mecanismo de mejora incremental en la calidad de los productos y servicios entregados por parte del Estado, independientemente de la lógica partidista dependen del cambio de color político³⁸⁹. Pero, y este es un detalle muy

German Foreign Ministry: Series C (1933-1937), The Third Reich: First Phase, Volume 5: March 5 – October 31, 1936, United States Government Printing Office, Washington, D.C. 1957-1964., págs. 853-862.

³⁸² GERTH, H: "The Nazi party: its leadership and composition" en *American Journal of Sociology*, vol. 45, núm. 4, 1940, pág. 534-538.

³⁸³ Cfr. WUNDERLICH, F.: "Fascism and the German Middle Class" en *The Antioch Review*, vol. 5, núm. 1. 1945, págs. 56-58.

³⁸⁴ Para Schmitt, Esto es, la resolución sobre la personalidad del encargado de los poderes soberanos se resuelve en el Ejecutivo o la cabeza de gobierno, encargado de generar homogeneidad de principios y valores en el pueblo mandante. Para el autor el poder político no se comparte y debe ser reforzado con el ordenamiento jurídico. Cfr. SCHMITT, C. (1996): *Sobre los tres modos de pensar la Ciencia Jurídica*, Tecnos, Madrid, pág. 77.

³⁸⁵ Esto fue asegurado con la Ley Habilitante de 1938, que eliminaba el control legislativo a tratados internacionales, blindaba a la cabeza de gobierno para la declaración de estados de excepción, y lo más importante, daba autorización para desviarse del sistema constitucional en tanto en cuanto no afectarían las instituciones representativas, así como los derechos del Presidente.

³⁸⁶ Por ejemplo, al Revisar la Transcripción de la sentencia de Hans y Sophie Scholl y Christoph Probst, de 22 de febrero de 1943, el juez ponente no plantea la responsabilidad penal, sino incluye elementos de tipo emocional, llegando a extremos de la ridiculez. Cfr. SCHOLL, I. (1983): *The White Rose: Munich, 1942-1943*, Wesleyan University Press, Middletown, Conn., págs. 114-118.

³⁸⁷ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit. 20 y ss.

³⁸⁸ Se lo define como el estado de cosas donde: a) impera el orden público; y b) las instituciones cumplen con regularidad sus actuaciones de acuerdo a la norma. Cfr. GUTIÉRREZ, M. (1993): *Seguridad jurídica y Administración pública en el Siglo XXI*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pág. 107.

³⁸⁹ Probablemente esto sucede como una forma de demostrar políticamente que el gobierno tiene gran relevancia y poder para ejecutar cambios estructurales.

importante, cuando se dan reformas, se respetan los mínimos limitados por la Constitución³⁹⁰.

c. Una tercera posibilidad es la ausencia de institución previa y la entrada es la reorganización del aparato estatal para la satisfacción de esa necesidad. Eso implica: la construcción de un aparataje legal que asegure la obligatoriedad y la capacidad de *imperium* a favor de los objetivos de la reforma, a más de la disponibilidad administrativa para realizarlo.

d. Finalmente, puede existir una contingencia provocada por una situación externa o actor externo, como por ejemplo la acción de otros Estados, o para hacer frente a obligaciones internacionales. Puede tomarse por ejemplo las misiones norteamericanas en las repúblicas de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, a principios del siglo XX. Este proceso fue un traslado de políticas³⁹¹, que logró una serie de resultados importantes y perdurables, en especial la creación de organismos de control del sistema financiero y bancos centrales de cada uno de estos Estados.³⁹²

En conclusión, los procesos de reforma son hechos producto de una reacción del Estado, que responden de la manera que el contexto político, teórico y social lo permiten. En tal razón, hay varios escenarios que dependen del modo en que el sistema político reacciona a la misma. Esto coincide con el planteamiento de Pollitt y refuerza las ideas de cambio y construcción de la administración.

b) Características de las intervenciones de reforma del Estado

Pollitt y Bouckaert³⁹³ sugieren una serie de elementos para mostrar que una acción corresponde efectivamente a un proceso de reforma:

³⁹⁰ Obviamente, hay que partir de sus diferencias: por ejemplo el caso chileno nace de un mecanismo de gestión político centrado en la Concertación de Partidos por la Democracia, que ayudó a generar una construcción de política pública coherente a nivel ideológico. La coalición de partidos de Chile realizó un esfuerzo reformista para tratar de dar sostenibilidad social a las dos anteriores reformas realizadas durante la dictadura de Augusto Pinochet, pero realmente, a más de elevar el poder de participación de los sindicatos, no hubo mayor avance, e incluyendo reformas a los sectores tributario, electoral, de justicia, etc. A pesar de la variada literatura respecto al tema, se puede revisar. Véase QUIROGA, Y; INSIGNIA, J (2010): *Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas*, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, Chile.

³⁹¹ KEMMERER, E.: "Economic advisory work for governments" en *The American Economic Review*, vol. 17, núm.1, 1927, págs. 1-12.

³⁹² SEIDEL, R. N.: "American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America, 1923-1931" en *The Journal of Economic History*, vol. 32, núm. 2, 1972, págs. 520-545.

³⁹³ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., págs. 24 y ss.

a) *Son cambios deliberados que obedecen a una matriz ideológica.*- Los actores políticos, e inclusive aquellos que son “actores de veto” cuentan con una matriz de pensamiento en la que asientan o justifican sus acciones, y establecen una guía de soluciones³⁹⁴. Por lo tanto una reforma incluirá, en mayor o menor medida, el sello ideológico de aquellos que la promueven, y en consecuencia, el desarrollo de la misma estará sujeta a la ideología.

b) *Los procesos reciben influencia de varios actores.*- Cualquier iniciativa de cambio en la administración pública generará presión por parte de la opinión pública. Esta deberá ser recogida y procesada por el ejecutor de la intervención reformista, a fin de evitar episodios de conflictividad social³⁹⁵.

c) *Modelo decisorio: nacido desde la élite, sin interés desde la base.*- Los procesos de reforma no son una preocupación de las bases del sistema administrativo, sino que nacen de las élites administrativas, con fuerza política específica para introducirla en la agenda pública³⁹⁶. A pesar de que se ve a estos actores como sujetos contrarios al cambio, hay que hacer una precisión. Los funcionarios de nivel directivo, son contrarios a los cambios del orden tradicional y al replanteamiento de su poder, por lo que si no afecta su “estado de normalidad”, no habrá resistencias³⁹⁷.

d) *Estratos en los procesos de mejora de estatal.*- Aunque el discurso político, especialmente en sociedades polarizadas, muestra un rechazo al “actual estado de cosas” y se aboga por un cambio radical de las estructuras, es imposible llegar a todos los estratos, por lo que el Estado tiene que focalizar sus esfuerzos³⁹⁸. Pollitt y Bouckaert apuntaron cuatro niveles: a) un nivel cultural/nacional/global, relativo a niveles de aprobación o confianza en las instituciones; más complejo de cambiar, dadas las posibles condiciones históricas. b) el marco institucional, que implica la jurisdicción o competencia de cada una de las instancias que se cambian, lo debería incluir cambios en el resto de la estructura. Por ejemplo, un cambio normativo que incluya nuevos usuarios de un servicio, obligaría a

³⁹⁴ Una ideología, para los propósitos de esta investigación, es un sistema básico de cognición social, en el que se inscriben las creencias, criterios de verdad, valores, y opciones de sociedades enteras o *culturas*. Cfr. VAN DIJK, T. (1999): *Ideología, una aproximación multidisciplinaria*. Ed. Gedisa, Barcelona, pág. 92. Otros autores hablan de la existencia de “coaliciones promotoras”. Cfr. SMITH, K B.; LARIMER, C. W (2009): *The public policy theory primer*. Boulder Westview Press, Boulder, págs. 81-82.

³⁹⁵ “Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.”. LAHERA, Eugenio (2004): *Política y políticas públicas*. CEPAL, Santiago de Chile, pág. 14. En el mismo texto, parte de un informe de la CEPAL, se recomienda: “la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas”.

³⁹⁶ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit. págs. 123-124.

³⁹⁷ POLLITT, C. (2001): “Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform.” en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 4, págs. 476-477.

³⁹⁸ Cfr. BERNHARDT, D.; KRASA S.; POLBORN M.: “Political polarization and the electoral effects of media bias” en *Journal of Public Economics*, vol. 92, núm. 5, 2008, págs. 1092-1104.

cambiar la estructura de gestión, actividades técnicas, presupuestos, etc. c) Un tercer nivel de gestión, en el que se incluyen las estrategias de las élites para afrontar las reformas, y las relaciones intra e inter-organizacionales. d) Finalmente, se cuenta con un último nivel puramente técnico³⁹⁹.

e) Todo proceso reformista debería ser un proceso de aprendizaje.- A pesar de la incertidumbre sobre el resultado de una acción de política pública, se parte de una decisión basada en conocimientos previos. La ejecución de una reforma exige pasos interdependientes y acumulativos que dan lugar a una elección racional⁴⁰⁰. Estos pasos implican un proceso de prueba y error que maximiza la capacidad cognitiva de mejora posterior⁴⁰¹.

f) No existe un modelo único de reforma, así como no existe un sistema administrativo igual en ninguna parte del mundo.- Los últimos veinte años han sido de un inusitado carácter reformista alrededor del mundo. Los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)⁴⁰², así como varios países latinoamericanos⁴⁰³ han generado progresos en los sistemas de administración o gestión pública, con variados resultados. Esto ha generado no sólo el aprendizaje para la mejora continua, sino un movimiento global de transferencias de políticas que se puede observar en casos como el de la Unión Europea⁴⁰⁴.

g) Trayectorias de reforma.- No existe una acción de gobierno que no obedezca a una estrategia⁴⁰⁵. Esta afirmación implica que existen procesos incrementales: cada una de las actividades colabora para un producto final. Desde el punto de partida –momento alfa– (la línea base), hasta una situación deseada –momento omega– (como fin del proceso), existen una serie de pasos que deben hacerse y que incluyen aspectos de organización, personal,

³⁹⁹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit. pág. 36.

⁴⁰⁰ BAÑON, R., CARRILLO, E. (1997): *La nueva administración pública*, BAÑON, R. (ed.). Alianza Editorial, Madrid, págs. 292 y ss.

⁴⁰¹ NOGUERA, J. A.: "Racionalidad y deliberación en la acción colectiva" en *Revista internacional de sociología*, vol. 65, núm. 46, 2007, pág. 120.

⁴⁰² POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 31.

⁴⁰³ Cfr. LORA, E. "La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa" en *El Estado de la reforma del Estado en América Latina*. LORA E. (ed.), BID, Washington DC, 2006, págs. 1-61

⁴⁰⁴ Cfr. BENSON, D.; JORDAN, A.: "Environmental Policy", en *European Union Politics*, CINI, M. (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2009, págs. 325-341. Esta actitud por parte de los Estados muchas veces supera el simple *lesson drawing* y da para pensar que se están trasplantando políticas como un mecanismo de reforma. De la información disponible, el reto más importante es la adaptación de una política externa a los nuevos entornos. De los estudios empíricos disponibles, no se encuentra evidencia de que se haga una adaptación a propuestas de política pública, sino más bien, se escoge la política pública a trasplantarse que se enmarque mejor a los contextos. CARROLL P.; COMMON, R. (2013): *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*, Routledge, Abingdon, págs. 14-15.

⁴⁰⁵ Eso no implica que no haya capacidad de adaptación. La actual crisis implica que "ya no se puede solucionar o gestionar la realidad través de enfoques y métodos tradicionales; se requieren nuevas formas de pensar y soluciones basadas en modelos no lineales de acción, además de modelos caóticos para hacer frente a la situación caótica". Cfr. FARAZMAND, A.: "Chaos and transformation theories: A theoretical analysis with implications for organization theory and public management" en *Public Organization Review*, vol. 3, núm. 4, 2003, pág. 340.

sistemas de evaluación, financieros, así como el proceso de implementación en sí (metodología, herramientas y objetivos). La trayectoria o curso de acción depende del objetivo elegido y los recursos disponibles para escoger dentro del escenario presente. Dada la existencia de una sociedad cambiante, los escenarios previstos no son posibles como regla general, y obligan a constantes replanteamientos y cambios en las propuestas iniciales.

h) Resultados.- El momento más importante, al menos en términos de aprendizaje, control social y mejoramiento integral, es la evaluación de resultados de la política pública⁴⁰⁶. En el caso de una reforma, la evaluación de resultados es una tarea mucho más compleja, por tres causas principales: tendencia a generar discursos hiperbólicos con respecto al resultado de las acciones estatales; incapacidad de los actores políticos para diferenciar entre los tipos de resultados (operativos, ahorros, actividades, productividad, resultados e impactos, etc.), y falta de ajuste de los resultados obtenidos con la visión inicial de meta⁴⁰⁷. Pollitt propone pensar en términos más estratégicos: medir el cambio estructural y valorar el cambio cultural, aunque asume que los resultados y su interpretación no han detenido el avance del uso del concepto, principalmente motivado por el discurso político⁴⁰⁸. En tal razón, los productos que resultan de una acción como la que es materia de la presente investigación deben ser leídos de acuerdo a su contexto, y pensarlos en términos de un análisis objetivo.

i) La “carga de la prueba”, en relación con las reformas, se basa en datos ex post facto.- Eso significa que el discurso de cambio por sí sólo no va a justificar ninguna maniobra del Estado en sí mismo. La mejora en la calidad de los servicios públicos se prueba, no se asume, y eso implica un trabajo de comunicación por parte de las autoridades políticas. El problema que surge de estas respuestas, es que miden con el sesgo de los intereses de los actores políticos responsables; por lo cual, se emiten siempre resultados que actúan de forma progresista, miran hacia el futuro, y proponen salidas sencillas para las dificultades previstas⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ Está definida como el modo sistemático de obtener información sobre las actividades, características y resultados de las políticas, programas o acciones puestos en vigor. RUTMAN, L.; WHOLEY J. S. (1980): *Planning useful evaluations. Evaluability assessment*, Sage Publications, Beverly Hills, California, pág. 170.

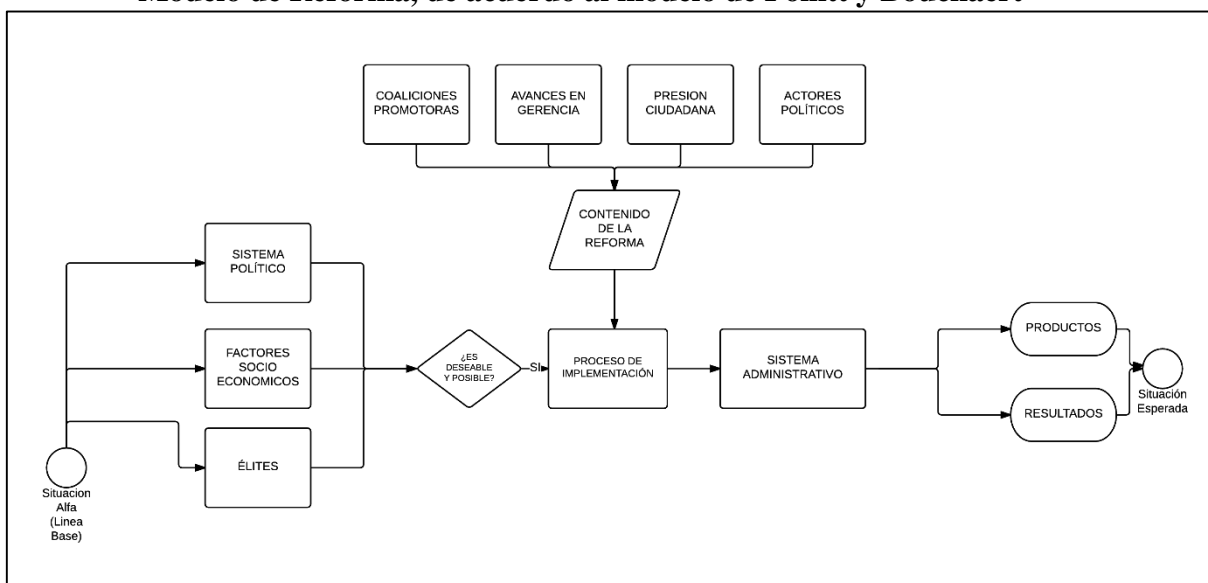
⁴⁰⁷ Dado que las situaciones arriba descritas impiden una evaluación efectiva, un sector de la doctrina califica a las reformas como “sucesión de políticas” a lo largo del tiempo en un constante proceso de reajuste Cfr. HOGWOOD, B. W.; PETERS, B. G.: “The dynamics of policy change: Policy succession” en *Policy Sciences*, vol. 14, núm. 3, 1982, pág. 225-245.

⁴⁰⁸ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): pág. 180-196.

⁴⁰⁹ BOYCE, J. R.: “Interest group competition over policy outcomes: dynamics, strategic behavior, and social costs” en *Public Choice*, vol. 102, núm. 3-4, 2000, pág. 331.

Todos estos factores pueden agruparse en el siguiente gráfico que, sin ser completo, busca ilustrar la interacción de los diferentes factores dentro de un esquema general. Como se observa, se agrupan los elementos tradicionales del análisis de políticas públicas, para explicar las relaciones de poder que se construyen en torno a la actividad gubernamental.

Gráfico N° 3:
Modelo de Reforma, de acuerdo al modelo de Pollitt y Bouckaert



Fuente: POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010), Elaboración propia

Este modelo es descriptivo y no busca ofrecer ninguna solución a las problemáticas que se desarrollan. La dinámica de la política pública muestra que la solución a los problemas públicos puede ser declara obsoleta, aún si los problemas se encuentran vigentes⁴¹⁰. Nunca existirá un proceso totalmente técnico o totalmente político, sino que existe una imbricación de acciones políticas y técnicas, y tampoco existe un modelo unificado, sino que las fases de política pueden superponerse y actuar de forma no causal o cronológica⁴¹¹.

c) Elementos económicos: gasto público, redistribución y eficiencia

En estas páginas se hará un resumen de los elementos económicos que deben detectarse en una trayectoria de reforma⁴¹². Normalmente, el factor económico es vital para los intereses del Estado, en especial en crisis cíclicas a nivel económico. En ese caso, el factor

⁴¹⁰ DUNN, W. (1981): *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, págs 99-100.

⁴¹¹ Cfr. HOGWOOD, B.; GUNN, L. (1981): *The Policy Orientation*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, págs. 4-10.

⁴¹² BEZES P.; PARRADO S.: "Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain" en *West European Politics*, vol. 36, núm. 1, 2013, pág. 26. Esto coincide con la teoría de rango medio, al no llegar a teorías amplias, pero sí a hallazgos afianzados en información empírica, con la cual se combinan para explicar de mejor manera la realidad. ETZIONI, A. (1975): *Comparative Analysis of Complex Organizations*, McMillan Publishing, Nueva York, pág. xiv.

económico se sustenta en dos objetivos según Pollitt: frenar el gasto público y mejorar la gestión del Estado⁴¹³. Ongaro, por su parte, limita este tema en función del tema político: la acción del Estado es un acto de autoridad y, por lo tanto, está sujeto a los vaivenes políticos⁴¹⁴ por lo que la economía no sería un factor de primer orden. A pesar de esa dicotomía, una mejora de la administración tendrá en cuenta siempre el factor económico, al menos en relación al presupuesto estatal. Esto tendría tres dimensiones: la publicación de la gestión presupuestaria, el cambio de presupuesto, y en un escenario más avanzado, el cambio del modelo de generación de presupuesto⁴¹⁵, tal como prueba la evidencia empírica⁴¹⁶.

Como análisis crítico, el Estado no sólo debe preocupar la existencia de sus presupuestos, sino si la obtención de los mismos corresponde a un escenario de respeto a los derechos fundamentales⁴¹⁷. En segundo lugar, la transparencia presupuestaria es de importancia: la opacidad puede ser la base para que los objetivos de la acción estatal sean manipulados en función de agendas ocultas⁴¹⁸. Otro factor es el orden de importancia de la reforma como necesidad nacional. La existencia de fondos estatales es limitada, y hay un horizonte de posibilidades de acción a nivel político que obliga a los decisores a establecer prioridades que, en teoría, deberían estar cruzadas por las limitantes legales. En tal razón, el factor económico debería incluir también el orden de prioridades de desarrollo y debería comprobarse el alcance económico a nivel general.

d) Talento humano: movimientos pendulares entre liberales y estatistas

En el campo de la organización de personal, las reformas estatales pueden establecerse en un lugar entre los extremos de un amplio sistema de funcionarios fuerte (como en el caso

⁴¹³ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., págs. 95-104.

⁴¹⁴ ONGARO, E. (2009): op. cit. págs. 74-79.

⁴¹⁵ La gestión presupuestaria y contable deberían ser precisas y transparentes, centrarse en el efecto a largo plazo de las políticas actuales, para garantizar un proceso de toma de decisiones más informado y responsable, sino incluirse en el sistema global. Cfr. PACIFICO, L.; SEGUITI, M: "Reform: budgeting and financial management" en *International Journal of Public Administration*, vol. 23, núm. 2-3, 2000, pág. 368. Esto implica, en términos de la NGP, aumentar la trazabilidad presupuestaria, relacionar cada acción con un sistema contable adecuado, y justificar de manera directa el uso de los recursos

⁴¹⁶ De los once países analizados (que incluyen extremos como Nueva Zelanda, que aplicó a profundidad, y los países con un cuerpo de funcionarios potente como Francia y Alemania) los que se embarcaron más fuerte en el sistema de NGP incluyeron un sistema presupuestario basado en la eficiencia (método de devengo y contabilidad basado en el rendimiento); mientras que en que en Alemania o Bélgica se mantiene una contabilidad clásica de asientos contables o su evolución centrada en flujos de doble entrada y control de excedentes financieros. Se define como el presupuesto construido sobre el dato cuantificable de los productos entregados por el Estado. MELKERS J.; WILLOUGHBY, K.: "The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50" en *Public Administration Review*, vol. 58, Núm.1, 1998, pág. 66.

⁴¹⁷ TUGENDHAT, E. (1993): *Justicia y Derechos Humanos*, Universidad de Barcelona, Barcelona, págs. 26-27.

⁴¹⁸ Cfr. HAMEED, F.: "Fiscal Transparency and Economic Outcomes", IMF Working Paper 05/225 (Washington: Fondo Monetario Internacional), 2005, págs. 5-6.

alemán o francés), que cuentan con una carrera administrativa protegida y un cuerpo de élite destinado a la toma de decisiones gerenciales; y la gestión planteada por un grupo de funcionarios pequeño en número, altamente reactivo en su rendimiento, y más centrado en los resultados⁴¹⁹.

La evidencia empírica no encuentra un modelo generalizado de acción, aunque vale la pena mencionar una salvedad: entre 1987 y 2000, todos los países del estudio realizado por Pollitt y Bouckaert iniciaron las reformas de sus sistemas de personal con la emisión de una Ley⁴²⁰. Eso es un precedente importante ya que, a pesar del pragmatismo a nivel legal que existe en la acción estatal, la construcción de entornos de seguridad jurídica es importante, y da al Estado iniciativa en el curso del proceso⁴²¹.

La respuesta, como puede esperarse, es variada y depende de las tradiciones administrativas por parte del Estado. Los gestores de nivel intermedio y operativo tienen resistencias a temas sensibles, especialmente a nivel de gestión presupuestaria, relacionados directamente con sus sueldos⁴²². Para evitar contratiempos, este proceso tiene que estar sujeto además a la cultura administrativa, así como a los derechos adquiridos por parte de entidades con poder de movilización⁴²³. Esta tensión puede generar mecanismos que, como veremos más adelante, pueden hacer que las reformas sean llevadas a cabo de forma inconsulta.

e) Elementos organizativos de reforma: construcciones jerárquicas en tiempos de mercado.

⁴¹⁹ VAN DER MEER, F.; TOONEN, T.; RAADSCHELDERS, J.: "Modelos Administrativos, Tradiciones y Reforma. ¿Último Recurso Explicativo?" en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 12, 2001, págs. 92-93.

⁴²⁰ Se proponen tres factores de medición: a) la existencia o no de una carrera funcionarial como un objetivo de reforma; b) implantación de una carrera calificada y la existencia de cuerpos de élite ejecutiva; y c) un servicio unificado en cuanto a sus prestaciones. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., págs. 104-105

⁴²¹ Según Pollitt, existía un factor en común concebido entre la flexibilidad y capacidad de adaptación de los funcionarios a cometidos variables en la administración, y eso no implicaría nuevas contrataciones por parte del Estado. *Ibíd.*, pág. 106.

⁴²² Es probable que dado que los mandarines son una de las fuentes principales a los tomadores de decisión, también es probable que, en el caso de tomar una decisión que amenace su zona de confort, la élite burocrática cierre filas por su propio interés. Sería el efecto contrario del modelo de POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., págs. 50-51. El lenguaje de "mandarín" muestra a los funcionarios como actores con poder político. Tengamos en cuenta el significado de la palabra: el mandarín fue oficial de gobierno chino que, aunque afianzó el poder, generó una clase social propia basada en lazos familiares. Cfr. FARAZMAND, A. (1994): *Handbook of bureaucracy*. vol. 55. CRC Press, New York, pág. 112 y ss. Un caso particular está en Nueva Zelanda, que deconstruyó su sistema a través de la generación de un sistema de nombramiento mediante contrato y no por nombramiento, y la generación de un sistema con amplia libertad de vinculación y desvinculación, y la introducción de todos los funcionarios al sistema de derecho laboral privado. Cfr. PAGE S. "What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services" en *Public Administration Review*, vol. 65, núm. 6, 2005, pág. 713-727.

⁴²³ TSEBELIS, G.: "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, núm. 25, 1995, pág. 208.

Se refiere a cuatro variables: la especialización, la coordinación, la centralización de la toma de decisiones, y la escala de la organización que se quiere intervenir. En cada una de éstas existen sus variaciones, que pueden ser explicadas con la siguiente tabla:

Tabla N° 5:
Variables en el modelo de Coordinación Administrativa en Reformas del Estado

FACTOR	ATRIBUCIONES	EXPLICACIÓN
ESPECIALIZACIÓN	Especialización de funcionarios	Se plantea si el procedimiento de reforma debería suponer a la institución como proveedora de un único servicio
	Generación de escenarios en red	Generación de diferentes productos o servicios en un escenario abierto
COORDINACIÓN	Sistema basado por jerarquía	Se establece un control institucional con actividades determinadas dentro del organigrama estatal
	Sistema “de solidaridad”	Cooperación voluntaria en el marco de una red
	Control por mercado	Las necesidades de oferta y demanda controlan los flujos de colaboración entre los actores del sistema
CENTRALIZACIÓN	Descentralización de poder	Se divide la capacidad de toma de decisiones entre varios actores del sistema
	Centralización de toma de decisiones	Se mantiene un polo cerrado en la toma de decisiones
ESCALA	Aumento de tamaño de institución	Se aumenta el <i>staff</i> de la institución o sus operadores
	Aumento de instituciones disponibles en el sistema	Se crean nuevos actores en el sistema

Fuente: POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010), op. cit., pág. 115-116.

De la información contenida en la tabla, se infiere que los Estados hacen un equilibrio entre estas variables, que tiene como objetivo la especialización, descentralizar el poder, aumentar con eso los mecanismos de rendición de cuentas y reducir el tamaño de la administración⁴²⁴. Este argumento, de corte liberal ha sido aplicado por la mayoría de países, con las excepciones previstas en cada uno de los procesos. El problema surge cuando se construyen estas reformas en torno a decisiones políticas en la provisión estatal. En esos escenarios, la coordinación administrativa pasa por una agenda decisional difícilmente controlable.

f) Implantación de reformas: tensiones entre estabilidad y cambio en la intervención estatal.

La información obtenida sugiere que la mayor parte de Estados han introducido parcialmente los mecanismos de evaluación por rendimiento, y los que lo han hecho, han tenido complicaciones dado que los indicadores resultan “fríos y difíciles de manejar”⁴²⁵, por lo que se tiene que hacer una labor de interpretación y accesibilidad para que estos

⁴²⁴ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 115-116.

⁴²⁵ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 131.

datos se integren a la toma de decisiones políticas. En ese orden de cosas, la evidencia presentada sugiere que la gran mayoría de países realiza un proceso de arriba hacia abajo, creando nuevas instituciones, lo que les ha llevado a modular los controles legales, crear o modificar nuevas leyes, generar un traslado de poder y con altos niveles de consenso, que lleva a gestionar el poder sin niveles de oposición aceptable. Eso aumenta la velocidad de implantación y, a su vez la motivación gubernamental para cumplir su cometido⁴²⁶.

Pollitt sugiere la implantación de una reforma en función de tres variables: a) si es un ejercicio *bottom-up* o *top-down*; b) si se han creado instituciones nuevas o se ha aumentado las competencias de las ya existentes; y c) la intensidad, que se plantea el nivel de imposición o consenso político para llevar a cabo las medidas reformistas⁴²⁷. En textos posteriores se plantea que estos elementos deben medirse en función de tres limitantes: d) los límites legales o constitucionales que impiden la implantación; e) la capacidad de trasladar las instrucciones políticas a través de la jerarquía; y f) la motivación para cumplir con el proceso de manera completa⁴²⁸.

Entonces, de la combinación de estos seis elementos, se pueden concebir dos modelos. Pollitt sugiere que la implantación de la reforma se concibe como parte de la NGP, pero que al final, los Estados conviven su actuar dentro o fuera de los parámetros weberianos, y en el equilibrio entre Estados que mantienen la lógica de un cuerpo de funcionarios unificado, con competencias fijas, altos niveles de democracia participativa y la existencia de una cultura administrativa tradicional con códigos culturales propios (Francia, Alemania), y otros Estados que aplican elementos que complementan el sistema democrático a través de decisiones *bottom up*, con herramientas que privilegian el rendimiento y la gestión (Gran Bretaña, Nueva Zelanda).

g) Resultados: outputs y outcomes

La mayor dificultad para quien quiere construir un relato de un proceso de reforma, son los resultados finales dadas dificultades de acopio de información que eso conlleva⁴²⁹. Esta

⁴²⁶ Esto puede verse en los países con sistemas napoleónicos de Gobierno, con burocracias poco capacitadas y con débiles sistemas de control horizontal. Véase FERRAJOLI, L. (2001): op. cit. págs. 32-33.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ Cfr. POLLITT, C.: "30 years of public management reforms: ¿Has there been a pattern?" Leuven, Belgica, 2011, pág. 2-11. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/Politt.doc> con acceso el 16 de junio de 2014.

⁴²⁹ Cfr. POLLITT, C.: "Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform" en *Public Management Review*, vol. 4, núm. 1, 2002, págs. 471-492

sección buscará precisar de manera conceptual sobre el alcance y la diferencia entre *outputs* y *outcomes*, para lo cual se hará precisiones de las ventajas y dificultades de su medición en los procesos. Esto, como se anotó arriba, es de capital importancia para este texto, puesto que hay una relación entre los productos del Estado (las actividades que lleva a cabo la función judicial) y los resultados (basados en la percepción general de justicia⁴³⁰).

El Estado debe hacer una medición clara sobre las características de sus resultados (*outcomes*) y sus productos (*outputs*)⁴³¹. La introducción de estas ideas y procedimientos en el sector público muestran que la acción estatal necesita medir su éxito; pero más importante aún, establecer cuándo o cómo se ha tenido acceso a una circunstancia de éxito en la gestión pública⁴³². Por eso, bien vale hacer la diferencia entre estas dos categorías en la siguiente tabla:

Tabla N° 6:
Definiciones de resultados de política pública enfrentadas

<i>Output</i> (producto)	<i>Outcome</i> (resultado)	Efecto	Impacto
Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención	Los efectos probables o logrados a corto y medio plazo, producto de la intervención de los productos	Cambio intencional o no intencional debido directa o indirectamente a una intervención	Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no

Fuente: OCDE (2010)⁴³³. Elaboración propia.

Cuando se enfrentan estas definiciones, se pueden inferir dos elementos: el primero es que los impactos a largo plazo deben ser congruentes con los resultados, mientras que los efectos de los productos dentro del sistema son relaciones que no se pueden medir de manera concluyente. Los bordes indefinidos de estos elementos muestran los siguientes problemas relacionados con la medición de resultados en un proceso de reforma.

En primer lugar, lo que se obtiene de la política pública, o de la ejecución del constructo, no siempre puede ser percibido o medido técnicamente, sino por la opinión pública que recaban sus proponentes⁴³⁴. Existe un problema estructural de tipo científico en la Ciencia

⁴³⁰ Esto implica concebir al debate clásico entre seguridad jurídica y justicia, como un mecanismo de *check and balances* para el Estado. En suma, el Estado no debería pensar en la justicia como única solución, porque se pierde el tejido social sostenido por el Derecho, ni deshumanizar a la acción judicial, limitándola únicamente a la ley. Cfr. CARNELUTTI, F.: "La certeza del Derecho" en *Estudios de Derecho Procesal*, vol. 1, SENTÍS MELENDO, S. (trad.), Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1952, págs. 336 y 337.

⁴³¹ HOOD, C.: "A public management for all seasons" en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, pág. 6.

⁴³² SCHEDLER, K.; PROELLER, I. (2010): *Outcome-oriented public management: a responsibility-based approach to the new public management*, International Age Publishing, Estados Unidos, pág. 57.

⁴³³ Cfr. OCDE (2010): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OCDE, París, págs. 28 y 33.

⁴³⁴ WILDAVSKY, A. (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston, pág. 7.

de la Administración pública, que además de una ciencia empírica es un oficio y, por lo tanto, no se trata de una ciencia totalmente exacta⁴³⁵. En segundo lugar, cualquier acción que se realiza desde el Estado para la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, puede venir acompañada de uno o varios efectos no previstos o traumáticos⁴³⁶. La misma implementación de soluciones acarrea varios conflictos que poco o nada se entienden desde la ciudadanía y no son fáciles de comprobar, lo que comprueba la teoría clásica sobre la “caja negra” de la acción gubernamental⁴³⁷.

Por añadidura, la relación causal entre la decisión política y lo que el ciudadano obtiene no es lineal: el Estado está formado por personas con ideas propias, por lo que la acción del Estado se basa en preferencias⁴³⁸. Ese escenario pone al Estado frente a una mayor capacidad de error y una tendencia a la mediatización de las reformas⁴³⁹. Gran parte de los esfuerzos del Estado, en este tramo se centran en mostrar la proactividad de su actuación e ilustrar cómo se traducen las promesas electorales en acciones prácticas⁴⁴⁰.

Actualmente, en escenarios globales, las dudas se potencian. Lo que sea interpretado como un “resultado, producto, efecto o impacto”, dependerá de cada uno de los Estados⁴⁴¹. Eso en espacios de interdependencia compleja⁴⁴², vuelve más complicado el panorama, pero aún el Estado tiene un margen de apreciación adecuado para definir su política pública interna⁴⁴³. La delimitación de cada resultado, entonces, responde a un galimatías, generado por “rompecabezas conceptuales propios, problemas de definición y dificultades en la operación”, que dependen de cada Estado⁴⁴⁴. Para Pollitt, esta falla de definiciones se

⁴³⁵ Todavía se mantienen el dilema entre hipótesis y fines controlables planteados por la doctrina de la administración, relacionados con 1) la existencia de elementos normativos en relación a decisiones políticas, b) la falta de escenarios comparativos basados en variables comparables y c) pudiera predecirse la conducta humana, basándose en datos fehacientes. Cfr. DAHL, R.: “The science of public administration: Three problems” en *Public Administration Review*, vol. 7, núm.1, 1947, pág. 10.

⁴³⁶ DENTE, B.; SUBIRATS, J. (2014): *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, págs. 15-16.

⁴³⁷ Esto implica hacer un análisis centrado directamente en la competencia política, la reforma como un traslado de bienes públicos, y en el trasfondo se refiere a una decisión de las élites enfrentada entre sí. Cfr. LIZZERI, A; PERSICO, N.: “Why did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, with an Application to Britains Age of Reform” en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, núm. 2, 2004, págs.707-765.

⁴³⁸ DENTE, B.; SUBIRATS, J. (2014): op. cit., pág. 18.

⁴³⁹ En la evidencia empírica, que muestra una mediatización de los productos para convertirse en impactos a largo plazo. POLLITT, C.: “Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform” en *Public Management and International Journal of Research and Theory*, vol. 2, núm. 2, 2000, pág. 181.

⁴⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 183.

⁴⁴¹ *Ibíd.*, pág. 186.

⁴⁴² Esto implica el aumento de interacciones entre los diferentes actores internacionales, y esto, en consecuencia, del número de situaciones de dependencia entre los Estados. Cfr. NYE, J. S. (2004): *Power in the Global Information Age. From Realism to Globalization*, Routledge, Londres/Nueva York, pág. 911 y ss.

⁴⁴³ Incumbe a cada Estado contratante, responsable de la vida de la nación, determinar si un peligro público lo amenaza y si esto ocurre evaluar los medios que tiene para disiparlo. [...] las autoridades nacionales se encuentran en principio, en mejor lugar, que el juez internacional para pronunciarse sobre la presencia de ese peligro. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Irlanda c. Reino Unido*, sentencia del 25 de enero de 1976.

⁴⁴⁴ POLLITT (2000): op. cit. págs. 186-187. De la información empírica levantada en evaluaciones de reformas en EE. UU. y Europa, Pollitt apunta que las reformas carecen de líneas bases propias, con lo que la situación alfa no puede ser delimitada completamente,

resuelve hablando de resultados que, en general, incluyen el control presupuestario, el aumento de la eficiencia estatal y la resiliencia frente a escenarios de crisis, es decir, la efectividad estatal⁴⁴⁵.

Otro tipo de resultados son los de tipo ideológico, que sean una explicación totalizante de la realidad⁴⁴⁶. Esto es importante ya que una reforma depende de la decisión de las élites, influidas por un núcleo duro de pensamiento⁴⁴⁷. Debajo del contenido superficial de acción de un Estado se encuentra otro nivel de significado que implica la construcción de una nueva configuración social, limitada por el juego entre actores⁴⁴⁸. En el caso de la administración, una mejora del sistema siempre estará sujeta a la ideología dominante: el Estado no sólo cambiará elementos de la administración que no sean eficientes, sino aquellos que sean una contradicción con el núcleo duro de creencias⁴⁴⁹.

Esto sucede porque las ideologías se generarán de acuerdo a las instituciones dominantes; y la capacidad de legitimidad será mayor si la forma de la ideología es isomorfa con el de las instituciones. En tal razón, la posibilidad de que un gobierno introduzca elementos contrarios a su núcleo de creencias es bajo, dado que esos núcleos de pensamiento no cambian con facilidad. Eso sólo ocurre cuando existe una fluctuación en las creencias, cambios en el sistema político o en la personalidad de los dirigentes⁴⁵⁰.

Finalmente, los resultados y sus alcances son una construcción con bordes teóricos no totalmente definidos pero modelados por actores internos y externos con capacidad de veto. Al respecto hay una posibilidad que serán desarrollada en el siguiente capítulo centrado en el caso ecuatoriano: ¿qué resultados de tipo ideológico se obtienen de una reforma del Estado cuando el gobierno tiene un núcleo de creencias inestable y circunstancial? Al respecto, surgen dos posibilidades: el decisor político actúa con un núcleo de creencias

impidiendo realizar comparaciones completas. Por otro lado, no se toman en cuenta efectos colaterales posibles de la reforma, como la relación de la creación de nuevas instituciones vs. el impacto de su accionar en el problema materia de la reforma, etc.

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁴⁶ BERLOEGUI, C. (2004): *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano: una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao, pág. 67-68.

⁴⁴⁷ A través de la superposición de membresías en una variedad de instituciones, públicas y privadas, van a entrar en contacto con otras élites, y los contactos promoverán una perspectiva compartida sobre la sociedad y sus eventos, y base para acciones dentro del sistema político. Cfr. HEINZ, J. P., LAUMANN, E. O., SALISBURY, R. H., y NELSON, R. L.: "Inner circles or hollow cores? Elite networks in national policy systems" en *The Journal of Politics*, vol.52, núm. 02, 2000, pág. 357.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, pág. 380. Del análisis empírico realizado en Washington D.C. por ejemplo, los autores sostienen que a pesar de las barreras ideológicas, los grupos elitarios, mantienen vasos comunicantes y puntos de contacto, Por lo tanto lo que las ideas muestran nunca es lo que parece, en el caso de la gestión pública.

⁴⁴⁹ SABATIER, P. A.: "Policy change over a decade or more" en *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, SABATIER, P. A. JENKINS-SMITH, y H. C. (eds.), Westview Press, Boulder, CO, págs. 42-43.

⁴⁵⁰ Cfr. SABATIER, P. A.: "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change" en *Science Communication*, vol. 8, núm. 4, 1987, pág. 682.

público y otro privado, separados entre sí; o el decisor público, de manera totalmente personal, decide establecer un mecanismo efectista e ideológicamente fluido de la política pública, adaptándose al núcleo de sus propias creencias. Éste es uno de los elementos principales de la democracia delegativa⁴⁵¹. Otra posibilidad, que aunque no es materia del presente texto es un paradigma a tomar en cuenta, es que haya varias coaliciones promotoras en disputa⁴⁵². Esto se basa en la capacidad de medir los aspectos cognitivos en el marco decisional de una acción por parte de la máxima autoridades.

En resumen un cambio de política pública implica una serie de resultados que están modelados o previstos ideológicamente. Esa previsión puede medirse a través de una trayectoria. Esta construcción será base de varios razonamientos posteriores de esta tesis, por lo que será explicado con cierta profundidad.

C) Trayectorias de reforma: consecuencias en el sistema democrático y la división de poderes desde la teoría del campo jurídico

Una vez prevista la existencia de hechos base de una reforma hay que pensar en su contenido, su implementación y evaluación, y si esto responde a un la conducta de Estado que sea cognoscible⁴⁵³. El seguimiento de trayectoria es el mecanismo más sencillo para mostrar cómo evoluciona respecto a los diferentes actores que la modelan, y permite hacer un análisis de las condiciones de contexto sin involucrarlas directamente, por lo que mantienen la estabilidad de las variables que no son incluidas⁴⁵⁴. El modelo de Pollitt hace que puedan visibilizarse elementos se comprobarán en relación con la democracia delegativa, como segunda institución base de este estudio.

a) Trayectorias de reforma: Aproximaciones teóricas

Una trayectoria es la modalidad de estudio de una reforma, basada en un punto de partida

⁴⁵¹ “Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña [...]”, O’DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 12.

⁴⁵² La *Advocacy Coalition Framework* es un planteamiento teórico que propone que dentro del proceso interno de decisión de políticas públicas los actores interesados de forma confluyente y unidos por una base de creencias o ideológica, impulsarían un mismo paquete de acciones dentro del proceso de gestión pública. JENKINS-SMITH, H. y SABATIER, P., “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”, en *Journal of Public Policy*, vol. 14, núm 2, 1994, págs. 175-203.

⁴⁵³ En sí, un análisis de una reforma del Estado, para el investigador implica a) Analizar el alcance y los límites del poder de dirección que el gobierno ejerce sobre la administración pública; y b) La reacción de los ciudadanos a las “nuevas administraciones”. PIZARRO NEVADO, R: “La reforma de la Administración General del Estado en España” en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol.6, núm. 2, 2004, pág. 66. Este último punto es importante, ya que la es amplia la evidencia de falta de datos sobre resultados directos y su relación con las actividades, productos o servicios. En el caso Europeo, existe desde el 2011, un esfuerzo importante para el levantamiento de información empírica sobre el proceso de reformas estatales. El problema, a pesar de eso continúa, ya que de la información disponible que sólo una minoría de los estudios mide los productos de la acción gubernamental, y una muy pequeña porcentaje con resultados. Véase. POLLITT, C. y DAN, S. (2011): op. cit., pág. 23.

⁴⁵⁴ “Toda explicación de trayectoria, dada la cantidad de datos es selectiva (y, por lo tanto explicativa)” POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 93.

que es el régimen político administrativo, que modela ideológicamente sus contenidos⁴⁵⁵, desde un punto de inicio (alfa), hasta un punto de cierre (omega). Esta es una construcción que depende de varios factores. El primero es que se trata de un patrón repetido en diferentes actividades, con diferentes variables⁴⁵⁶. En segundo lugar, debe detectarse una situación inicial como línea base (*situación alfa*) en las actividades traza el Estado, para que exista una situación final esperada (*situación omega*)⁴⁵⁷. La simpleza de este modelo supone la inexistencia de elementos que afecten su comprensión: actores de veto, influencia externas, etc. Que pueden explicarse después. De la evidencia empírica disponible, muy pocos países pueden mostrar una trayectoria clara⁴⁵⁸. Como se explicó, la falta de datos y su disparidad con los discursos iniciales de los actores políticos, lleva a que haya una relación parcial entre actividades y resultados presentados.

Las actividades que se busca recoger en una trayectoria son: a) enfoque y elementos; y b) el proceso de implementación previsto en el tiempo⁴⁵⁹. Estas acciones estatales deberían incluir los elementos económicos, de recursos humanos, de organización, de implantación y de evaluación⁴⁶⁰. En textos posteriores, Pollitt sintetiza la trayectoria como un mecanismo para “saber que se ha hecho, como se ha hecho, y como se lo planteó a la opinión pública”⁴⁶¹. Este hecho es de importancia. Existe una relación directa entre el contenido ideológico (inmerso en el sistema legal y las prácticas administrativas) con la actuación de la administración frente a los ciudadanos⁴⁶². No existe tal cosa como un “Estado de carga cero política” o políticamente aséptico. Como se verá en páginas posteriores, se depende del *corpus iure* de derechos y la la interpretación de la política pública con el sistema legal, en particular aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas⁴⁶³.

⁴⁵⁵ *Ibíd.*, págs. 88-89.

⁴⁵⁶ Esto se diferencia de una *tendencia* que es un dato que se repite. POLLITT C. (2011): op. cit., pág. 94.

⁴⁵⁷ Existe una opinión divergente, plantea que existe un clúster de Estados que a través de la política externa o interna provocaron la explosión de los modelos de reforma, y por tanto que la idea de *trayectoria* está sujeta a las acciones de este clúster. Cfr. ONGARO, E. (2009): op. cit. pág. 9.

⁴⁵⁸ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 94-95.

⁴⁵⁹ *Ibíd.*

⁴⁶⁰ Aquí debe hacer una diferencia importante de discurso. Existe un traslado en Latinoamérica de un discurso de plantear los temas de contratación y gestión de personal como “recursos humanos” para suponerlos como de “talento humano”.

⁴⁶¹ Cfr. POLLITT, C.: “30 years of public management reforms: ¿Has there been a pattern?” Leuven, Bélgica, 2011, pág. 2-11. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/Politt.doc> con acceso el 16 de junio de 2014.

⁴⁶² “Siempre está presente un filtro político e ideológico y no es inocuo, como no lo son la presencia y acción de las burocracias del Estado, en especial las financieras; los intereses y agentes sociales; los poderes de hecho asentados en la riqueza, etcétera”. CORDERA, R.: “¿Época de cambios o cambio de época?: de la globalización al Estado” en *Entre la profunda recesión y la gran crisis. Nuevas interpretaciones teóricas y alternativas*, Colección de libros de la Revista Problemas del Desarrollo, GIRÓN, A., coordinadora, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México D.F., págs. 14-45.

⁴⁶³ Cfr. CORTE IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85, 1985, párr. 44.

b) Trayectorias de reforma desde el campo jurídico: recambio y reconfiguración de las relaciones de poder

Esta sección busca explicar por qué el análisis de las trayectorias podría ser analizado a través de las relaciones de poder político a través de concebir la trayectoria como un campo jurídico. En primer lugar, las reformas son el recuento de las prácticas realizadas y eso implica el análisis desde los contextos. En los años noventa, que se realizaron extensamente en ambos lados del Atlántico intervenciones de corte liberal, supusieron un riesgo al sistema político tradicional, especialmente para los países con democracias débiles o en construcción; desconcentraron el poder y la toma de decisiones a favor de un esquema más abierto. A nivel político, las relaciones de poder y el manejo del mismo pasó del área puramente política, y se dio un traslado del capital social a los “mandarines” hacia los espacios de decisión tecnocrática.

Al respecto, el Estado, es una estructura de relaciones simbólicas entre diferentes actores sociales, dentro de lo que Bourdieu llama *campo jurídico*, donde las interacciones pueden apreciarse en torno los mecanismos causa-consecuencia de elementos normativos⁴⁶⁴. En primer lugar, se asume que la introducción de un nuevo artefacto (la reforma), dentro de un campo de relaciones jurídicas⁴⁶⁵, se da dentro de un sistema de organización social (el Estado) que tiene a la democracia como escenario de interacción y ejercicio de poder. Estas interacciones llevan a la emisión de ciertos productos y resultados, que generan en su conjunto toda la estructura que soporta y regula el Estado⁴⁶⁶. El campo jurídico es necesario para el Estado, por lo que cualquier cambio en la estructura del Derecho y sus prácticas a nivel organizativo tendrá una consecuencia a nivel práctico. La construcción del Estado está indisolublemente unida a sus instituciones y más todavía las del sistema judicial, ya que es la estructura práctica que da obligatoriedad y poder de imperium a las relaciones de poder⁴⁶⁷.

La administración pública es parte del juego de relaciones de alianza o conflicto (en todas sus variantes), y modera los mecanismos de aceptación o rechazo colectivo a las

⁴⁶⁴ El Estado y sus acciones inclusive las de opositores llevan a “*determinar la adaptación del derecho y del campo jurídico al nuevo estado de relaciones sociales y a asegurar así la legitimación de la forma establecida de estas relaciones*”. BOURDIEU, P; TEUBNER, G. (2000): *La fuerza del derecho*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pág. 219.

⁴⁶⁵ Cfr. BOURDIEU, P.: “Esprits d'Etat [Genèse et structure du champ bureaucratique]”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 96-97, 1993, págs. 49-62.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, pág. 55-56.

⁴⁶⁷ BOURDIEU, P; WACQUANT, L.: “De la clase dominante al campo del poder” en *Teoría social, marginalidad urbana y estado penal: aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I. (aut.), Dykinson, Madrid, 2012, págs. 428-430.

actividades de los diferentes actores que pueden tener opiniones disímiles a las trayectorias propuestas por parte del grupo dominante. En tal razón, se genera una serie de posiciones y roles en el sistema, relacionadas con el capital disponible y la posición dentro de la intervención estatal. Estas interacciones llevan a que se sostenga que el campo tiene vida propia y, por lo tanto, reproduce la sociedad. Dentro de esta estructura, un acto de mejora es un generador *per se* de una estructura de campo. Su límite se encuentra en espacios vitales para la reproducción de las lógicas de poder (creación y aplicación del derecho, seguridad, políticas sociales). Entonces, al introducir variables nuevas, el juego de actores con relaciones dentro del campo resulta conflictivo⁴⁶⁸.

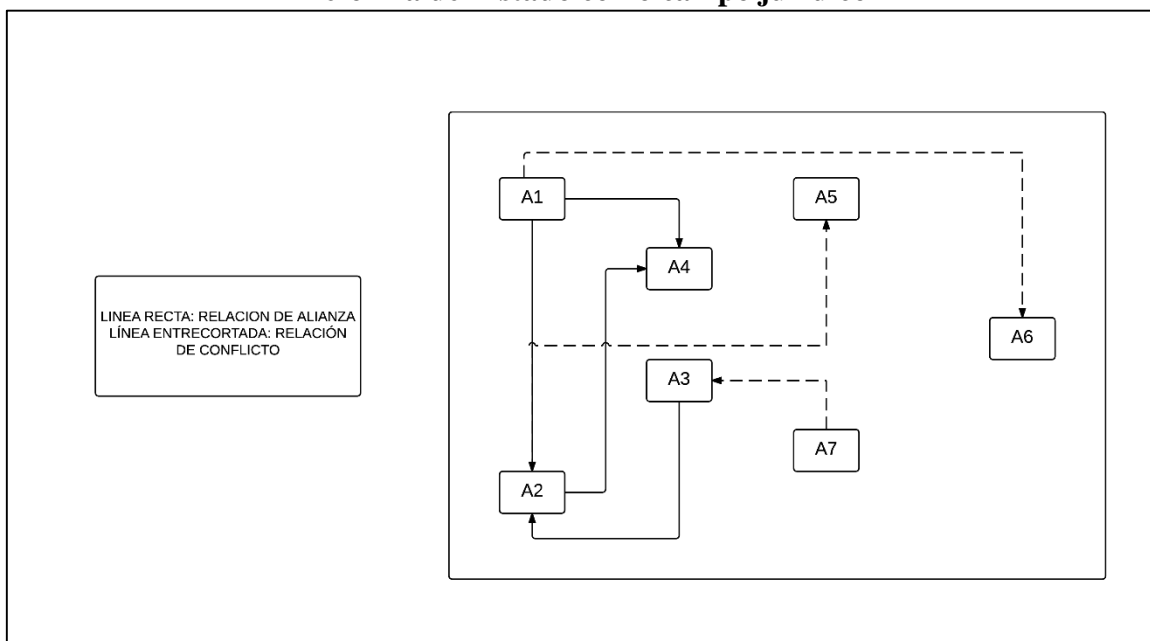
En suma, una reforma busca (al menos en teoría), por un lado, generar “espacios de disidencias en el campo jurídico” y reconstituirlo a partir de nuevas relaciones que cambien los mecanismos de control⁴⁶⁹. La mejora judicial constituye para el Estado y sus dirigencias una oportunidad (una inversión social) de reconstituir los mecanismos de regulación de la conducta ciudadana, y orientarla para unos objetivos a mediano o largo plazo.⁴⁷⁰ Esta acción puede mostrarse en el siguiente gráfico, que ilustra cómo la las actuaciones del Estado se convierten en un espacio de posiciones interconectadas de actores dentro del campo jurídico, obligando a la reconstrucción de las relaciones entre diferentes involucrados, y un replanteamiento táctico al introducirse cambios en el capital jurídico (normas, instituciones, competencias administrativas).

⁴⁶⁸ BOURDIEU, P. (2003): *El oficio del científico, ciencia de la ciencia y reflexividad*. Editorial Anagrama, Barcelona, pág. 84.

⁴⁶⁹ *Ibíd.*, pág. 140.

⁴⁷⁰ BOURDIEU, P.: “Estrategias de reproducción y modos de dominación” en *Colección pedagógica universitaria*, 2002, núm.38, pág. 5.

Gráfico N° 8:
Reforma del Estado como campo jurídico



Fuente: BOURDIEU, P; TEUBNER, G. (2000), op. cit. Elaboración propia

En este escenario hipotético, los diferentes encargados e interesados generarán una serie de relaciones conflictivas o de alianza (legitimados por un capital que los hace sujetos validados en el proceso), y buscarán imponer un núcleo duro de creencias. Cualquier acto de reforma, más aún la jurídica, se establece dentro de este territorio. El espacio más amplio y el objetivo de la misma debería ser (en un mundo ideal) una administración mejor que, sea capaz de proteger los valores más profundos de la democracia. Estas mayorías se comportan como actores de veto, tema que será materia de la siguiente sección.

D) Jugadores de veto: papel en los procesos de reforma de los discursos minoritarios

Las trayectorias estarán sujetas a la acción del juez como actor político⁴⁷¹ y como actor de veto. Pollitt los establece en su modelo, pero no se aventura a explicar: a) las razones de su influencia; y b) cómo hacer que la trayectoria de la reforma sea o no afectada por el sistema político⁴⁷². Esta ausencia obliga a explicar brevemente la teoría de actores de veto y su influencia en los procesos reformistas, considerando especialmente la teoría respecto al

⁴⁷¹ Esto implica que el juez es el encargado de ajustar las cláusulas del contrato social, y hacer aplicable a través de la constitución un proceso siempre constante de actualización y mejoramiento de los valores sociales. HABERMAS, J, "Constitutional democracy: a Paradoxical Union of Contradictory Principles" en *Political Theory*, vol. 29, núm.6, 2001, págs. 773-776.

⁴⁷² POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 51 y ss.

poder plantea su existencia⁴⁷³. La siguiente sección explicará sucintamente su naturaleza y su explicación en función de las reforma⁴⁷⁴.

En primer lugar, la existencia de los actores de veto es natural a la relación entre el Estado y la ciudadanía. La mayor parte de la existencia y actividad humana, tiene cierta interacción con el Estado⁴⁷⁵. Esta relación se construye, tal como plantea Bourdieu, mediante un capital social que ayuda a sostener vínculos de poder, y se construye un campo de relaciones⁴⁷⁶. En el caso de la reforma del Estado, es indefectible que la autoridad tenga que establecer un mecanismo de gestión que logre conciliar los puntos *alfa* y *omega*, a través de negociación con varios actores, que buscan una protección de sus intereses⁴⁷⁷.

Del grupo de ciudadanos que tienen relación con el sistema político (y en este caso, el judicial), existen tanto usuarios eventuales (aquellos, por ejemplo, embarcados en un proceso judicial), como permanentes (la colectividad completa como, por ejemplo, sujetos tributarios). Entre ellos hay unos que tienen la capacidad de cambiar conocidos como actores de veto (*veto players*). Estos pueden cambiar el orden de la estructura social, o su consentimiento o negativa son necesarios para activar un proceso de cambio⁴⁷⁸. Esto se manifiesta de mejor manera con el siguiente gráfico, que ilustra una situación en la que se encuentra una reforma del Estado frente a tres actores de veto.

⁴⁷³ La teoría apunta la existencia de procesos de gobernanza multinivel, en los que el poder se distribuye gracias a las competencias legales y el peso específico a nivel horizontal. Esto implica, incluir a los actores transnacionales, subnacionales, y locales en mecanismos que rompen las lógicas verticales y horizontales de autoridad. Véase CALLAGHAN, H: "Beyond methodological nationalism: how multilevel governance affects the clash of capitalisms" en *Journal of European Public Policy*, vol. 17, núm. 4, 2010, pág. 568.

⁴⁷⁴ Estas fuerzas de veto no son contrarias, sino que las esferas pública y privada se construyen y complementan mutuamente a través de todo el ciclo de políticas. En Latinoamérica, este hecho tiene un peso importante a causa de la cantidad de actores de veto existentes y la debilidad de respuesta del Estado frente a ellos. Cfr. IAZZETTA, O.: "Lo público, lo estatal y la democracia", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, Quito, septiembre 2008, pág. 50.

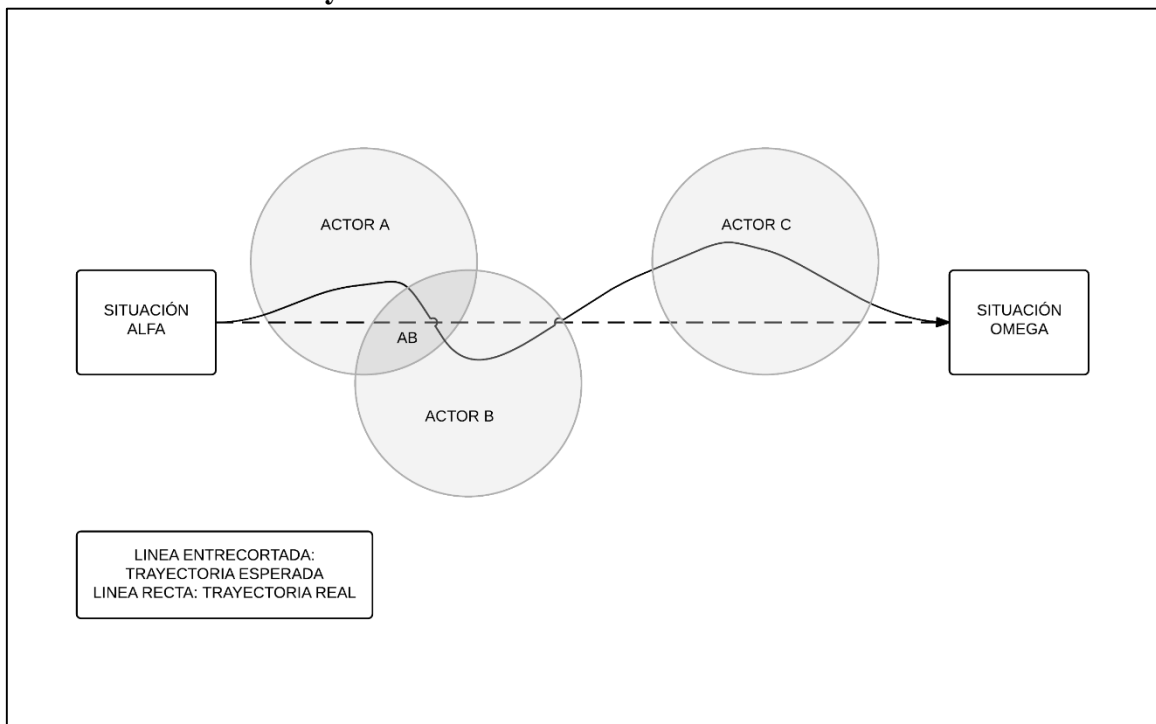
⁴⁷⁵ KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010): *Reform processes and policy change: veto players and decision-making in modern democracies*, Springer. New York, pág. 4.

⁴⁷⁶ En el sector público, hay una prevalencia de que los gestores públicos vengan del campo jurídico, porque la herramienta del campo jurídico creado en la administración es la ley, y por lo tanto una herramienta de la que los juristas sacan partido de forma más eficiente. Véase. BOURDIEU, P.; TEUBNER, G. (2000): op. cit. 160-164.

⁴⁷⁷ Para la doctrina, la reforma en sí misma constituye un reflejo de la multiplicidad de intereses disponibles dentro de un proceso de política pública, que se manifiesta en productos y servicios modulados por los intereses en disputa. Cfr. RAHAT, G. (2008): *The politics of regime structure reform in democracies: Israel in comparative and theoretical perspective*, University of New York Press, Albany, NY, pág. 20.

⁴⁷⁸ KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010): op. cit., págs. 5-7

Gráfico N° 9:
Cambio de trayectoria de reforma con entrada de actores de veto*



Fuente: POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010), KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010). Elaboración propia.

En este escenario, la trayectoria prevista por el Estado, estaría prevista por una línea recta. En el caso de que una se encuentre en el área de influencia de alguno de los tres actores veto, los factores económicos, de recursos humanos, de implementación o de evaluación pueden cambiar, por lo que la trayectoria de la misma también puede modificarse⁴⁷⁹. Como se ve, en el momento que una reforma, su contenido y actividades ingresan dentro de los intereses de un actor con capacidades de afectar su contenido (por ejemplo, un sindicato, grupos de académicos o partidos políticos), la trayectoria cambia, fruto de la presión del grupo frente al Estado. Esta influencia, que puede manifestarse por medios formales o informales, obliga a la autoridad pública como parte de una decisión racional encaminada a prevenir conflictos, a decidir a favor del cambio del contenido de la trayectoria. Esto sucede por dos razones: el control del número de actores de veto, y para asegurar la sobrevivencia de su iniciativa, para que a mediano plazo se manifieste la estabilidad política a favor del promotor del cambio⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ En ese punto Pollitt no los tiene en cuenta como actores importantes: “Lo que no entendemos es que las fuerzas económicas y la política de partidos son débiles y con seguridad pueden ser ignorados. Estas fuerzas de primer plano, sin duda, alimentan cuestiones específicas en momentos específicos, pero la velocidad y la dirección de desplazamiento depende del diseño del vehículo institucional en el que se pone el combustible”. POLLITT, C.; SUMMA, H.: “Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries” en *Public Money & Management*, vol. 17, núm. 1, 1997, pág. 15.

⁴⁸⁰ KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010): op. cit., pág. 8-9

Frente a esta influencia, uno de los retos principales para el Estado es controlar el número de actores de veto. La relación entre actores de veto y estabilidad de la democracia es inversamente proporcional, ya que al introducir actores, no es posible hacer más fácil la acción de gobierno. Además, los actores ven que pueden ser absorbidos dependiendo de la elección de políticas por parte de los grupos mayoritarios⁴⁸¹. Entonces, si hay dos actores con más o menos la mismas preferencias, actuarán del mismo modo en un tema concreto. Esto se puede ver en el gráfico 4, donde la trayectoria de la reforma pasa por el punto AB, donde los intereses de ambos actores se cruzan. Puede ser que entre A y B no existan puntos de concordancia, pero la doctrina sostiene que, en el hecho de que existan temas en los que hubiera varios actores de veto, lo más probable es que actuarán como un sólo actor, simplemente por la coincidencia circunstancial⁴⁸².

Además, existen otras dos complicaciones: en el caso de que suceda una crisis por un factor exógeno y se dé la posibilidad de un shock sistémico, un gobierno con muchos actores de veto no podrá hacerse cargo de la situación y, consecuentemente, tendría una crisis de gobernabilidad⁴⁸³. Por otro lado, el mismo gobierno tiene que lidiar con el diseño de la reforma dentro de sí misma, ya que es posible que existan varios actores de veto internos. Entonces, un factor importante para el sistema de gobierno es la configuración de los temas de agenda y la capacidad de cambio por parte de los actores de veto. Estas capacidades de los actores están presentes de forma continua a lo largo del tiempo. Además son generalizables a todo contexto político institucional, lo que según la doctrina la existencia de arreglos institucionales que pudieran permitir o no dicha acción⁴⁸⁴.

Es importante tener en cuenta este último factor. Para que un proceso de reforma siga su curso, independientemente del poder del Estado, se debería identificar a las instituciones externas al gobierno que fueran capaces con su acción o negativa de afectar la política pública a implantarse; identificar a los actores y las instituciones, y ver el mecanismo cómo se incluyen en el sistema⁴⁸⁵. El objetivo, en ese caso, sería que los arreglos políticos

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010): op. cit., pág. 99.

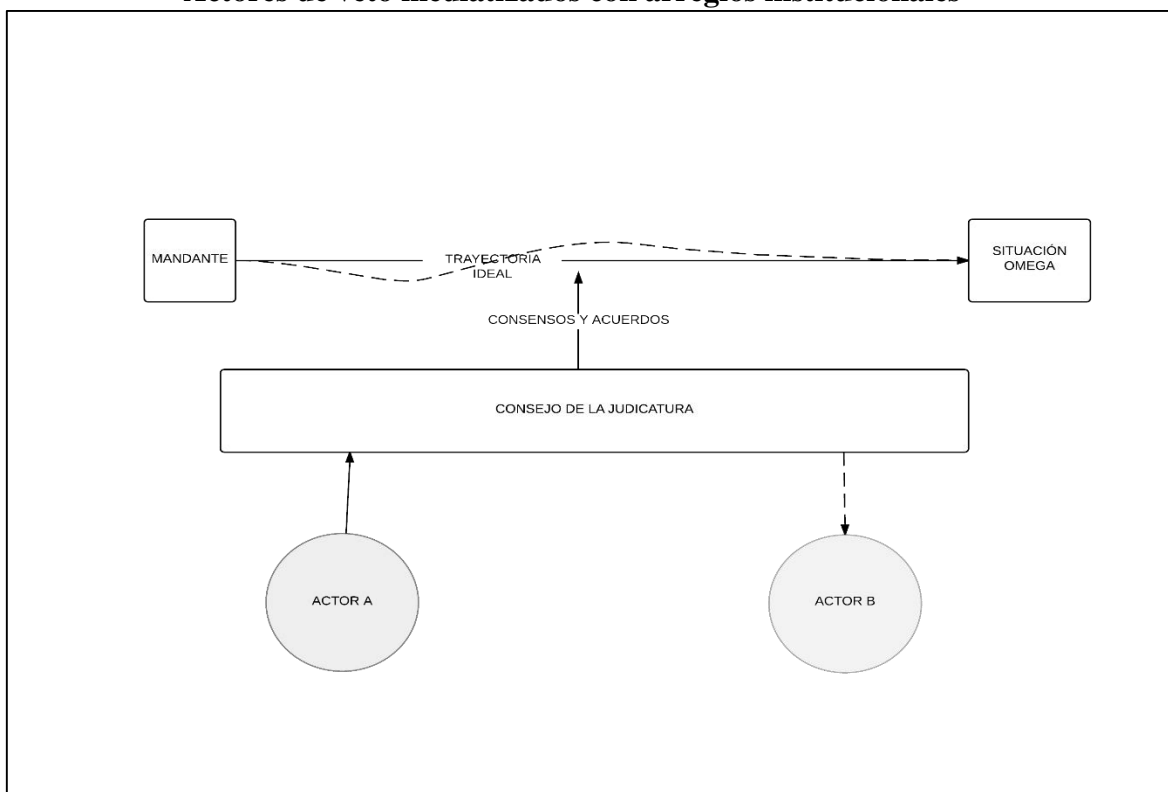
⁴⁸³ *Ibidem*, pág. 132.

⁴⁸⁴ Se refiere a la posibilidad de que el Estado mantenga sus intenciones frente a los actores de veto, mediante los arreglos políticos establecidos, repercutiendo directamente en la implementación de la reforma. Cfr. STEINMO, S., WATTS, J.: "It's the institutions, stupid! Why comprehensive national health insurance always fails in America" en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 20, núm. 2, 1995, págs. 329-372.

⁴⁸⁵ KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010): op. cit., pág. 11-20.

institucionales mediaten la actividad de los actores de veto y logren que la implementación de la reforma sea completada de la forma prevista por el administrador. Este proceso puede ser ilustrado en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 10:
Actores de veto mediatizados con arreglos institucionales*



Fuente: POLLIT C.; BOUCKAERT (2010); KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010), elaboración propia.

*Al final, la trayectoria de reforma se ajusta más al modelo original

Este segundo caso muestra que al generar un arreglo institucional que puede impedir el acceso de la reforma al debate, o la existencia de canales controlados por el Estado, pueden darse dos escenarios. El primero es que el Estado recupera el control de la trayectoria y se logra mantener los objetivos bajo un relativo funcionamiento. El otro escenario puede prever un objetivo negativo, relacionado a que el Estado deja toda la discusión pública fuera de la caja negra, y en consecuencia, la discusión de los asuntos públicos se pierde como una condición básica de la democracia⁴⁸⁶.

⁴⁸⁶ DAHL, R. (1985): op. cit., pág. 84.

Los canales institucionales deberían fundarse como límites creados *ex profeso* por el mismo sistema jurídico, que es consustancial al Estado⁴⁸⁷ y sirve como límite para la acción del juez o cualquier juzgador⁴⁸⁸. Se trata de una herramienta canalizadora de los intereses políticos, que les otorga campos jurídicos predecibles, conocidos por todos y en teoría transparentes, para la acción de los actores. También son un límite a la reforma, toda vez que el Estado no puede actuar de manera ilimitada, sino que está regido de igual manera por la Ley. Los ciudadanos con sus derechos no sólo están protegidos, sino que están autorizados a participar y desafiar las acciones estatales⁴⁸⁹. La siguiente sección se referirá a la acción y gestión en el marco de una democracia constitucional en un escenario de estas características.

2) LÍMITES DE LOS PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL: DERECHOS FUNDAMENTALES Y DEMOCRACIA COMO CONTROL DE LA TRAYECTORIA

A) Derechos fundamentales como límite de acción de la reforma

En el momento de ejecutar una trayectoria, los decisores deberían actuar dentro del marco institucional de derechos concretado en la Constitución. La existencia del marco limitado por una norma fundamental tiene como consecuencias, en primer lugar, que los actos de los involucrados están limitados por la Ley; y todos los involucrados tienen certeza de su comportamiento. En segundo lugar, sus acciones u omisiones, si sobrepasan los límites constitucionales, acarrearían responsabilidad civil, penal o administrativa. Esto implica que el Estado no actúa como un Leviatán, sino que todos sus actos están constitucionalmente limitados⁴⁹⁰. Actualmente, no sólo se incluyen taxativamente los derechos establecidos en la Constitución, sino que responden a la construcción de un bloque de constitucionalidad: la existencia de obligaciones internacionales que llevan a la construcción de un espacio que puede ser calificado como norma hipotética fundamental, o de derechos constitucionales regionales⁴⁹¹.

⁴⁸⁷ KELSEN, H. (1958): *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM, México D.F., pág. 117.

⁴⁸⁸ Eso depende del modelo de juez que se busque con el sistema jurídico. Se sugiere que se construya un juzgador capaz de construir, a través de la normatividad, vasos de contacto entre el estado y la sociedad y se logre mediar la tensión entre igualdad y libertad presente en el quehacer estatal. Cfr. OST, F.: op. cit., págs. 169-194.

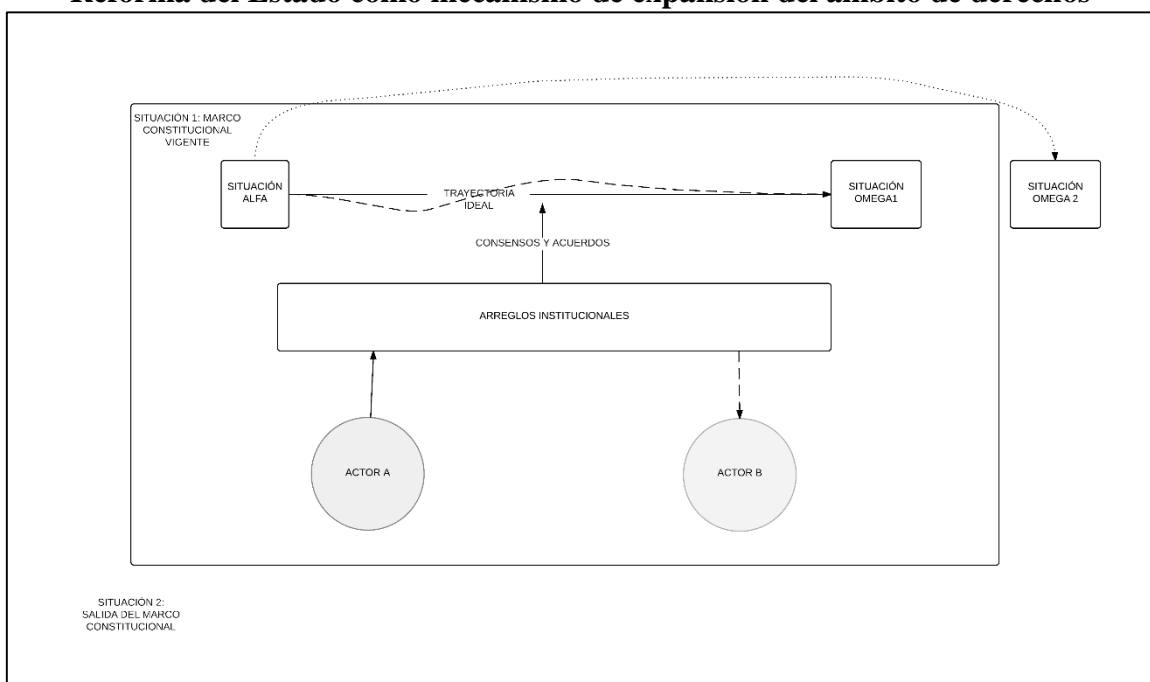
⁴⁸⁹ DE ASÍS ROIG, R. (2000): *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Librería-Editorial Dykinson, Madrid, pág. 100.

⁴⁹⁰ Esa limitación, en palabras de Dworkin, plantea que la actividad estatal no puede tener “daños colaterales” o “dejar atrás” a algún colectivo social. El reto del Estado es incluir en el modelo a todos los actores sociales. Véase DWORKIN, R. (1979): *The Authority of Law*, Oxford University Press, New York, págs.183-184.

⁴⁹¹ BIDART CAMPOS, C.J. (1995): *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, pág. 555.

En tal razón, las trayectorias tendrían dos escenarios de acción: a) actuar dentro de los límites impuestos en el catálogo de derechos fundamentales establecido, para que la actividad pública esté organizada en función de estos; o b) generar una actividad expansiva del contenido de esos derechos con el fin de que acción estatal sea realizada bajo una interpretación *pro-homine*⁴⁹². El mismo derecho internacional obliga a una construcción expansiva de los derechos ciudadanos⁴⁹³. Si revisamos el gráfico anterior, en el cual se establecen las trayectorias, y si lo vemos desde una perspectiva más amplia, nos encontraríamos con la siguiente situación:

Gráfico N° 11:
Reforma del Estado como mecanismo de expansión del ámbito de derechos



Fuente: POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010), KÖNIG, T., TSEBELIS, G., y DEBUS, M. (2010). Elaboración propia.

Se muestra que existe un límite que impide al Estado establecer trayectorias fuera del espacio constitucional. En el escenario en que el cambio de un sector modifique la

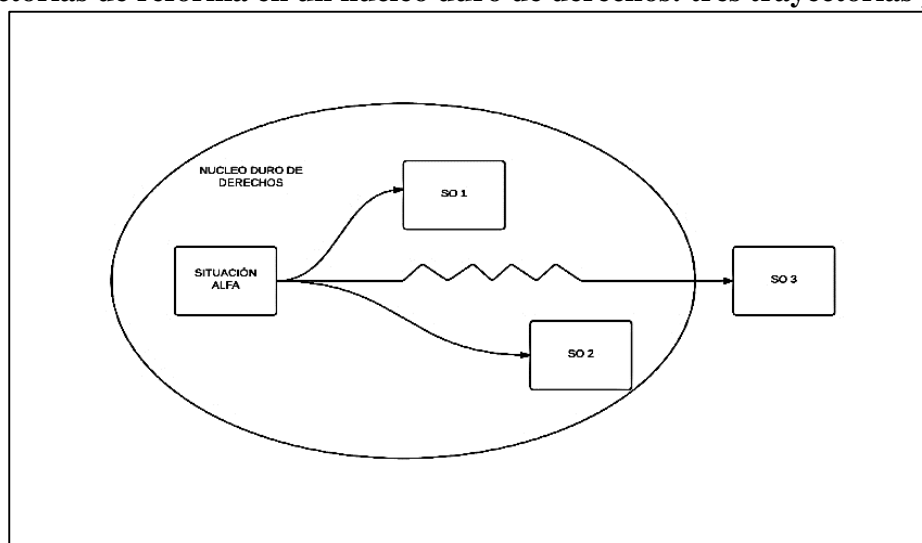
⁴⁹² “Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los DD.HH., en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos (...). Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los DD.HH., esto es, estar siempre a favor del hombre”. PINTO, M. (1997): “El principio pro omine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los Derechos Humanos.” en *La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos. por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, pág.163, citado por HENDERSON, H, “Los tratados internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine” en *Revista del Instituto Interamericano de DD.HH.*, vol. 39, Enero-Junio 2004, pág.84.

⁴⁹³ “Los sistemas de protección de los derechos humanos, tanto universales como regionales, se fueron desarrollando en forma lenta y progresiva, porque finalmente fue una conquista del individuo contra el Estado, lo que ha significado una limitación a su soberanía, cuyos detentadores cedieron posiciones de manera muy limitativa y a regañadientes. La progresividad es una de las características fundamentales del Derecho Internacional de los derechos humanos e implica una toma de posición, todavía inconclusa, del hombre frente al Estado, en su lucha por acotar y racionalizar el poder”. VENTURA ROBLES, M.: “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos” en *Agenda Internacional*, Año XII, Núm.23, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, pág. 95.

estructura institucional prevista en el sistema legal, se debería pensar en una expansión del contenido de derechos⁴⁹⁴. Como condición previa el sistema jurídico establece cláusulas de no regresión, en las que el Estado está obligado a respetar las condiciones de derechos adquiridos por los ciudadanos⁴⁹⁵, por lo que la entrada de nuevos productos o servicios en el sistema estarían basados en el límite de esos derechos⁴⁹⁶. No se trata de todos los derechos del catálogo constitucional: el mismo sistema jurídico plantea que existe un núcleo duro de derechos inderogables, inclusive en estado de emergencia o de excepción⁴⁹⁷.

El límite de la acción del Estado está basado en esos derechos, y su construcción está supuesta en la dignidad humana. Entonces, cualquier acción u omisión del Estado debe mantenerse dentro del campo jurídico y de las relaciones basadas en él. Además, por la cláusula de no regresión y de núcleo duro, cualquier trayectoria regresiva o situación omega que afectasen ese grupo de derechos sería ilegal, ya que rompe el sistema normativo de manera ilegítima⁴⁹⁸, tal como se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 12:
Trayectorias de reforma en un núcleo duro de derechos: tres trayectorias posibles



Fuente: POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., Elaboración Propia

⁴⁹⁴ DWORKIN, R. (1984): *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, pág. 91 y ss.

⁴⁹⁵ Eso supone, para Dworkin, suponer esos derechos adquiridos como un “(...) derecho a no sufrir la indignidad, a no ser tratado de manera que en sus culturas o comunidades se entiende como una muestra de carencia de respeto”. DWORKIN, R. (1994): *El dominio de la vida*, Ariel, Barcelona, pág. 305.

⁴⁹⁶ Esto implica una concepción humana como seres morales, que concebimos en las relaciones de alteridad basadas en un respeto hacia nuestros iguales y como seres morales, capaces de tomar decisiones basadas en valores y con propia responsabilidad en relación a las consecuencias de nuestros actos. Cfr. TUGENDHAT, E. (1997): *Lecciones sobre ética*, Gedisa, Barcelona, págs. 333-334.

⁴⁹⁷ Al combinar los estándares de derechos humanos concebidos tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, este núcleo duro incluye: el Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica; Derecho a la Vida; Derecho a la Integridad Personal; Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre; Principio de Legalidad y de Retroactividad; Libertad de Conciencia y de Religión; Protección a la Familia; Derecho al Nombre; Derechos del Niño; Derecho a la Nacionalidad; Derechos Políticos; ni de las garantías judiciales que puedan asegurar su protección.

⁴⁹⁸ En ese sentido, el contrato social no es una hipótesis, sino una herramienta de gobierno cotidiana, que se ajusta y define mediante la tensión entre derechos y Poder. Cfr. BOBBIO, N. (1986): *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., pág. 141.

En el gráfico, el límite constitucional constituye un mecanismo de contención y dirección de las trayectorias, que evita intenciones de los actores políticos de introducirse en el núcleo duro de derechos para, posteriormente, sugerir que el sistema de reforma efectivamente sea un sistema de mejora de la administración, mediante la expansión del sistema de derechos. Se muestran tres escenarios ilustrativos: a) La trayectoria “Situación Alfa-Situación Omega 1” es válida y legítima, por encontrarse en los límites del núcleo duro de derechos. b) La “Situación Alfa-Situación Omega 2” también es válida, pero al encontrarse dentro de los límites del núcleo se genera una contención por parte del sistema jurídico al obligar a activar mecanismos institucionales, políticos y judiciales para el control de los resultados⁴⁹⁹. El asunto se complica de forma evidente en el caso c). Si una trayectoria abandona el marco constitucional, sólo podría hacerlo para expandir derechos, ya que la legalidad del procedimiento se vería comprometida, y además la trayectoria debería ser aceptada por la ciudadanía⁵⁰⁰. Eso puede contrarrestarse, ajustando el sistema legal para cumplir los requisitos de armonización normativa con nuevos textos, o alterando los objetivos de la reforma⁵⁰¹. Esto implica actos de sinceridad política que la evidencia empírica de la OCDE y Latinoamérica lo demuestran: los datos levantados muestran que los objetivos iniciales se basan en los fondos disponibles, mientras que los objetivos finales se han alejado de los previstos inicialmente en la trayectoria⁵⁰².

Esta limitación constitucional y legal de la actividad estatal plantea consecuencias en términos de teoría legal. En primer lugar, los Estados están obligados a utilizar una expansión de derechos y establecer las medidas oportunas para evitar la no regresividad de los mismos, cuya consecuencia a nivel legal la ausencia de responsabilidad del Estado⁵⁰³. El modelo de Pollitt no lo supone de manera clara; no se aventura a establecer las condiciones de la “situación omega”, ni prevé el escenario de una trayectoria regresiva – ilegal a nivel de protección de derechos pero posible a nivel político– o que privilegie factores estructurales o de “bien común” a los derechos individuales⁵⁰⁴.

⁴⁹⁹ Las instituciones sirven, según la doctrina, como un mecanismo para asegurar que la trayectoria de acción no abandone el plan establecido, y como espacio para que los actos estatales puedan reajustarse en caso de interferencias. Véase. THELEN, K. (2004): *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, New York, pág. 3.

⁵⁰⁰ Esto implica una relación de agencia en que los ciudadanos pueden actuar, a través de la presión manifestada por los actores de veto, o en las elecciones, con un voto de castigo o prospectivo. Cfr. MARAVALL, J. M. (2003): *El control de los políticos*, Taurus, Madrid, pág. 15.

⁵⁰¹ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 195.

⁵⁰² Ibídem. 190-191

⁵⁰³ AMBOS, K (1997): *Impunidad y Derecho Penal Internacional. Un Estudio Empírico sobre Colombia, Bolivia, Perú, Chile Argentina*. 1ª Edición colombiana, Ciedla, Medellín, pág. 29.

⁵⁰⁴ Cfr. DWORKIN, R. (1993): *Ética privada e igualitarismo político*, Paidós, Barcelona, pág. 124.

En segundo lugar, el principio de no regresividad obliga a que los actores políticos actúen respetando los derechos adquiridos y se asegure la consideración adecuada de las libertades individuales. La buena administración incluye un respeto a los derechos fundamentales ya que estos derechos están claramente interrelacionados con la gestión de la ética pública. Por tanto, la existencia de una prerrogativa no puede concebirse si existen acciones u omisiones que impliquen violaciones de los mismos⁵⁰⁵. La falta de acción de un derecho repercutirá de manera negativa en el ejercicio del otro, como mecanismos interconectados entre sí⁵⁰⁶. Al utilizar esta herramienta metodológica, las dimensiones de la libertad son igualmente importantes e interdependientes, y deben garantizarse como las de un individuo que vive sus libertades dentro de una comunidad de individuos libres⁵⁰⁷.

A pesar de que la dimensión normativa sea tratada como un elemento neutral dentro de la Ciencia Política, y se la concibe de forma instrumental⁵⁰⁸, si no se garantiza la libertad de forma completa, el sistema democrático queda definido como precario. *“las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías, y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que se debe depender para dirigir su propia conducta”*⁵⁰⁹. En suma, los derechos fundamentales son base para el sostenimiento de los valores democráticos. Un Estado que pretenda ser calificado como tal debe tener como único fin la garantía y protección de los derechos humanos, como parte de la necesidad estatal de calcular los efectos de la acción del sistema normativo⁵¹⁰; además, los derechos admiten la existencia de condiciones mínimas de regulación, pero estas no pueden afectar en una trayectoria de reforma el *corpus iure*⁵¹¹ de los instrumentos internacionales ratificados por un Estado.

⁵⁰⁵ Cualquier trayectoria no es una acción que funciona en departamentos estancos, sino que actúa de manera interrelacionada con el respeto y garantía de derechos, basado en los principios de igualdad y legalidad. Cfr. DAHL, R. (1999): op. cit. pág. 76.

⁵⁰⁶ Cfr. WALZER, M. (2004): *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., págs. 20-24

⁵⁰⁷ CIDH. Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión (2009). Párr. 16. *Ver también*: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Núm.111, párr. 80; Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C Núm.74, párr.149; Corte I.D.H., Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C Núm.73, párr. 67; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Núm.107, párr. 101. 1) a). Las cursivas son propias.

⁵⁰⁸ Se puede sintetizar esta relación en tres aspectos: el Derecho es un medio para consecución de fines políticos; un objetivo, entre varios, de la actividad política, y un obstáculo para la libre elección de los actores políticos. Cfr. CERAR, M.: “The Relationship between Law and Politics” en *Annual Survey of International & Comparative Law*, vol. 15, núm. 1, 2009, págs. 19-40.

⁵⁰⁹ Corte I.D.H., C. (2003). *Caso 5 Pensionistas vs. Perú*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵¹⁰ Cfr. GALIANA SAURA, A. (2003): *La legislación en el Estado de Derecho*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, Madrid, págs. 24, 71-72 y 103 y ss.

⁵¹¹ En su Opinión Consultiva OC-16/1999, la Corte Interamericana manifestó La expresión “corpus iure” de los derechos humanos” es un aporte de la Corte Interamericana a la doctrina internacional, y que “El corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)” (párr. 115)

En tercer lugar, los esfuerzos gubernamentales deben encaminarse al mejor ejercicio de las libertades individuales⁵¹², por lo que cualquier restricción –sin importar su fuente (legal, judicial o administrativa) – es contraria a los propios objetivos estatales. Sólo puede darse para prevenir un mal mayor⁵¹³ y a través de la aplicación del test de proporcionalidad⁵¹⁴ que hace que la acción de gobierno, incluyendo el diseño, ejecución, y evaluación, debería regirse por: 1) la finalidad perseguida por el Estado, 2) la idoneidad de la medida objeto de análisis, 3) la necesidad, y 4) la estricta proporcionalidad⁵¹⁵.

B) Obligaciones en materia de derechos humanos en la reforma del Estado en América Latina.

Las obligaciones del Estado, además de concebirse dentro del esquema interno del Estado a nivel constitucional, deben comprenderse en torno a las obligaciones del Estado nacidas de instrumentos internacionales. Esta sección tratará las obligaciones del Estado en cuanto ejecutor de una reforma, en particular el principio de igualdad y no discriminación, el debido proceso y, en el caso de Latinoamérica, el respeto a los derechos colectivos de los pueblos originarios.

Como base, debe tenerse en cuenta que el Estado no debe ser autorizado a beneficiarse de sus propias contradicciones, y que una actitud manifiestamente contraria al derecho es inadmisibles (*venire contra factum proprium non valet*)⁵¹⁶. Eso a nivel de la ejecución de una medida de política pública, obliga al Estado a pensar en los derechos de manera no sólo legalista sino evolutiva⁵¹⁷. Por ejemplo, el Estado no puede limitar su deber de respetar el derecho a la vida, sino generar medidas positivas que aseguren el acceso a una existencia digna⁵¹⁸. Con esto, los efectos de la Ley van más allá de la relación entre sus agentes y las

⁵¹² El "fin del Estado es la felicidad del hombre dentro de la sociedad. Deben armonizarse los intereses de la colectividad con los derechos del individuo. El hombre americano no concibe vivir sin justicia. Tampoco concibe vivir sin libertad" ("Declaración de México" del 6 de marzo de 1945, inciso 12. Conferencias Internacionales Americanas, Segundo Suplemento, 1945-1954. Washington, D.C.: Unión Panamericana, Departamento Jurídico, 1956, pág. 25).

⁵¹³ Cfr. Corte Suprema de Estados Unidos (1917): *Caso C Schenck v. United States*, 249 U.S. 47, pág. 49-51

⁵¹⁴ PRIETO SANCHÍS, L.: "Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial", en *Neoconstitucionalismo(s)*, CARBONELL, M. (comp.), Trotta, Madrid, pág. 150. Este proceso es explicado, por ejemplo, en CORTE IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 207. Párr. 49.

⁵¹⁵ Sobre las condiciones descritas, la CIDH ha desarrollado el estándar del test tripartito, para asegurar la legitimidad de las limitaciones a derechos, y establecer parámetros para que aquellas se enmarquen dentro de la Convención Americana, y son:

a. La limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material,
b. La limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, c. La limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr CIDH (2009): *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión*. Washington D.C. párr. 67.

⁵¹⁶ Cfr. LEIGH ANENSON, T.: "From Theory to Practice: Analyzing Equitable Estoppel under a Pluralistic Model of Law" en *Lewis and Clark Law Review*, vol. 11, num. 3, 2007, pág. 637.

⁵¹⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C., núm.125, párr. 125.

⁵¹⁸ Cfr. Voto Concurrente Conjunto de los jueces A.A. Cançado Trindade y Abreu Burelli del caso *la Calle de los Niños de Calle* (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 1-9; Corte IDH. Caso

personas sometidas a su jurisdicción, sino que se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones interindividuales⁵¹⁹.

Entonces, el Estado debe ejecutar una reforma en condiciones de igualdad de oportunidades sin discriminación por ningún motivo⁵²⁰. En sí constituye una obligación de no-hacer, porque no puede hacer distinciones injustas, y en sí mismo, lograr una valoración jurídica y enmarcada en normas de las diferencias en el entorno social⁵²¹. Al menos en términos de estricta técnica jurídica, esto permite un ejercicio igualitario de las normas y el Estado no tiene opciones para exigir el cumplimiento de manera diferente a una persona.

Como forma de equilibrio, el principio de no-discriminación asume la otra consideración del contenido de ese derecho, al introducir una obligación positiva para la sociedad para evitar episodios discriminatorios⁵²², que pueden en el plano de la aplicación a nivel práctico dentro de las políticas públicas: 1) fomentar métodos estructurales para prohibir la discriminación o proteger la igualdad; 2) tener en cuenta el factor intencional que acarree responsabilidad individual, para que una trayectoria de reforma regresiva tenga responsables legales y técnicos; 3) fijar un límite entre distinciones justificadas e injustificadas; y 4) plantear coherencia entre las medidas de protección y la no discriminación⁵²³.

Entonces, para poder tomar decisiones políticas con respecto a la provisión de derechos para la población, un Estado debe asumir ciertas obligaciones: no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias; eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio; combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la Ley de todas las personas⁵²⁴.

Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C, núm. 125, párr. 161; *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C., núm.63, párr. 144.

⁵¹⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, núm.134, párr.111.

⁵²⁰ CIDH, *Informe de La Relatoría Especial para La Libertad de Expresión* Dra. Catalina Botero Relatora Especial para La Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 diciembre 2011.

⁵²¹ FERRAJOLI, L. (1999): "Derecho y Garantías, la Ley del más Débil", E. Trotta, Madrid, págs. 73-93

⁵²² Cfr. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General Núm.18. párr. 7. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989).

⁵²³ Cfr. BAYFEFSKY, A.: "The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law", en *Human Rights Law Journal*, vol. 11, N° 1-2, 1990, págs. 1-34.

⁵²⁴ CIDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, nota 150, párr. 88; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A Núm.17, párr. 44; y *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A Núm.4, párr. 54. Además, independientemente de que exista una cláusula de no discriminación, pueden hacerse distinciones para

Finalmente, una reforma – especialmente judicial- obliga a contar un sistema de decisión imparcial y transparente, con recursos efectivos contra actos violatorios de derechos⁵²⁵. Tanto la jurisprudencia europea y latinoamericana⁵²⁶ plantean que existe una estrecha vinculación entre el debido proceso, el sistema democrático, y el sistema de garantías judiciales⁵²⁷; de tal manera que la igualdad entre ciudadanos quede garantizada, y con esto uno de los pilares del sistema democrático.

Finalmente, en el caso latinoamericano, cabe considerarse que los pueblos indígenas –en su dimensión colectiva– poseen culturas y cosmovisiones distintas y únicas. Es por ello que su igual valor, dignidad, y los derechos individuales de sus miembros solamente pueden materializarse de manera efectiva con el pleno goce y ejercicio de sus derechos colectivos⁵²⁸, que en países multiculturales y étnicamente diversos sólo pueden asegurarse a través de una vigilancia constante (especialmente en procesos estructurales, donde aquellos que no están siendo representados no pueden cambiar el curso de trayectoria, a pesar de que su contenido o resultados puede afectarlos). Esta representación incluye el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas, pero también de su derecho a las tierras, los territorios y los recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y usado, así como el derecho a su conocimiento tradicional, poseído colectivamente⁵²⁹. La cosmovisión –según los pueblos indígenas o tribales– obliga a una

establecer limitaciones al ejercicio de derechos. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable. Cfr. CIDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, párr. 89; *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, párr. 46; y *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, párr. 56. Cfr. también Eur. Court H.R., *Case of Willis v. The United Kingdom*, Judgment of 11 June 2002, para. 39; Eur. Court H.R., *Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands*, Judgment of 4th June 2002, para. 46; Eur. Court H.R., *Case of Petrovic v. Austria*, Judgment of 27th March 1998, Reports 1998-II, para. 30; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, *Joseph Frank Adam c. República Checa*, (586/1994), dictamen de 25 de julio de 1996, párr. 12.4.

⁵²⁵ Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Núm.9, párr. 23. Un recurso es efectivo si aquel que puede dar los resultados buscados con respecto a una violación de derechos contemplados en el conjunto de instrumentos internacionales, la Constitución o las leyes, Corte IDH. *Caso ChocrónChocrón vs. Venezuela*, párr. 127; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C Núm. 214, párr. 140; *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 90

⁵²⁶ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, párr. 260; *Caso Fleury y otros vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia 23 de noviembre de 2011. Serie C Núm. 236. párr. 105.

⁵²⁷ En la Opinión Consultiva Núm. 9 referida a las Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, que interpreta el alcance del artículo 8 de la Convención Americana, la Corte IDH afirma que este artículo reconoce el llamado "debido proceso legal", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de las personas cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.

⁵²⁸ Cfr. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas*, Febrero 2008, pág. 6. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf con acceso el 22 de noviembre de 2014.

⁵²⁹ *Ibidem.*, pág. 6.

construcción armónica de la *res pública*⁵³⁰, y requiere que el Estado cumpla la obligación democrática básica: que las minorías se vean involucradas y representadas⁵³¹.

C) Límites democráticos del Estado en la reforma judicial

En conclusión, el modelo de Pollitt establece una sólida construcción para la reflexión sobre los modelos de reforma, especialmente a nivel de los alcances en la gestión de los procesos de administración pública, pero no analiza sus límites, y cuáles son las líneas rojas, tanto en el diseño, acciones y resultados; y ciertamente no responde si una trayectoria es correcta en términos democráticos o no. El Derecho establece como límite los derechos fundamentales, que establecen un núcleo duro de actuaciones en las que el Estado está forzosamente compelido a obedecer, tanto a nivel interno, como medio del mantenimiento de la estructura constitucional.

Entonces, toda política pública debería estar basada en derechos que tuvieran una serie de hilos conductores: a) el principio de la *dignidad* de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos y es, además, un derecho en sí; b) el principio de *no discriminación*, presente en todos los instrumentos de derechos humanos (en adelante DD.HH.) convencionales y declarativos. Esto es importante cuando se tratan los impactos de las decisiones públicas en términos de números y no de personas. Al reducir los casos de seres humanos como números, se pervierte el sentido de la Ley, cuyo objetivo es la regulación y el pleno uso de los derechos fundamentales⁵³², c) el principio de la *sociedad democrática*, único espacio en que es posible el goce los DD. HH.; y d) una política pública democrática deberá partir de las demandas de la sociedad civil, para lo cual debe aceptar, pero además educar y promover, el empoderamiento de la sociedad civil⁵³³. En otras palabras, el ciclo completo de políticas públicas debe contener un enfoque transversal de derechos, ya que la acción estatal debe diseñarse en torno al cumplimiento de los mismos, para que el diseño, puesta en práctica y posterior evaluación de la gestión del Estado se enmarque en la normativa nacional e internacional. Este último cuerpo normativo es de capital importancia considerando al actual avance del derecho

⁵³⁰ Cfr. HUANACUNI MAMANI, F. (2010): *Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI, Perú, pág. 15.

⁵³¹ ESTLUND, D. (2011): *La autoridad democrática: los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, pág. 90-91.

⁵³² WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (2003), *Illicit Drug Control Policies and Prisons: The Human Cost*, WOLA, Washington D.C., pág. 2.

⁵³³ Cfr. RODAS MORALES, H.: “Crítica a la gobernabilidad: reforma social del estado en América Latina”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 35, núm. 138, pág. 205.

internacional, que considera a los derechos fundamentales, y el debido proceso como elementos ineludibles para la vigencia del Estado de Derecho y en consecuencia, del desarrollo humano.

Finalmente, implica que el Estado, en último término, tiene que tomar su trabajo y los derechos que debe garantizar y proteger como responsabilidades ineludibles. La única opción clara es que los esfuerzos gubernamentales en una reforma judicial deben basarse en el mejor ejercicio de las libertades individuales⁵³⁴, y eliminen las diferencias de trato entre los diferentes actores en su relación con el Estado en la arena legal.

Esto es especialmente importante por cuanto los jueces transitan en el camino entre un juez abstencionista de la realidad circundante al caso, al juez interventor en los estados de bienestar, al juez conocedor e interpretador de las reglas de poder político y de su propio espacio dentro de estas reglas, capaz de modelar al sistema social que se mantiene en conflicto y cuya acción vuelve a la controversia negociable⁵³⁵. Se supone al juez un actor capaz de modelar el poder, estableciendo canales válidos de acción con herramientas que no nacen de su seno, como las leyes, pero resulta ser el autorizado para que ese proceso consiga la legitimidad necesaria⁵³⁶. Estas competencias implican un sistema capaz de enmarcarse en ellas, especialmente en el caso latinoamericano, donde frente a avances legales, hay todavía una necesidad de una auténtica implantación del Estado de Derecho. El siguiente capítulo explicará brevemente como se ha desarrollado ese proceso y su situación actual.

⁵³⁴ CAMPS, V. (1998): *Evolución y características de los derechos humanos. Los fundamentos de los derechos humanos desde la filosofía y el derecho*. Colectivo EDAI, Madrid, págs. 21 y 22.

⁵³⁵ OST, F.: "Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez." en *Doxa*, núm. 14, 1993, pág. 189.

⁵³⁶ Es una legitimidad de dos caracteres: a) conferida por la Constitución, legal y administrativa: la de contar con la competencia de juzgar, b) una legitimidad "hacia abajo" construida por las sentencias. LEVASSEUR, A: "Legitimacy of Judges" en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 50, Supplement: American Law in a Time of Global Interdependence, U. S. National Reports to the 16th International Congress of Comparative Law, 2002, pág. 44.

CAPÍTULO 3. REFORMAS JUDICIALES LATINOAMERICANAS: TENDENCIAS ADMINISTRATIVAS, AVANCES Y CRÍTICAS.

Esta sección está dedicada a explicar las trayectorias de reforma judicial latinoamericanas. El sistema judicial de los países de la zona fue construido entre crisis cíclicas⁵³⁷, que llevaron a débil institucionalidad, impunidad y corrupción. Como consecuencia de esta parálisis, desde la época de las transiciones a la democracia (finales de los años setenta) se ha buscado un modelo de Estado de Derecho capaz de adaptarse a los cambios que se llevaban a cabo en la región⁵³⁸.

Al respecto, la totalidad de los países de Latinoamérica (entre los años setenta y la primera década del siglo XXI) iniciaron procesos de modernización del Estado. Para Bresser Pereira, estas iniciativas buscaban solucionar cuatro problemas: a) los relativos al papel del Estado; b) las capacidades regulatorias; c) los de eficiencia en la ejecución de políticas públicas; y d) mediación de intereses y resolución de conflictos⁵³⁹. Para que el Estado pueda solventar estos problemas, se puso particular interés en el sistema normativo y la situación de los jueces, ya que son determinantes para la construcción del Estado y la gestión reformista en otros sectores⁵⁴⁰. En el caso judicial, su importancia puede resumirse en que: a) modernizar la judicatura abre otras trayectorias debido a la capacidad de generar precedentes obligatorios a nivel constitucional; b) es una acción esencialmente política, por cuanto es la trayectoria de un actor de veto poseedor de amplias capacidades de *accountability* horizontal; c) las consecuencias son de largo plazo porque los jueces son funcionarios que superan el tiempo de cargo del político, y tienen productos y servicios que mantienen trazas del momento político de su designación. Por otro lado sus actuaciones, y la creación de jurisprudencia vinculante, crean consecuencias que superan el tiempo político, que actúan como modeladores del devenir administrativo e histórico⁵⁴¹.

⁵³⁷ VEGH, C. A., y VULETIN, G.: “The Road to Redemption: Policy Response to Crises in Latin America” en *Fourteenth Jaques Polak Annual Research Conference*. International Monetary Fund, Washington, DC., 2013, pág. 2.

⁵³⁸ Esto implica que “La refundación del Estado moderno capitalista colonial es un reto mucho más amplio. Sintetiza hoy las posibilidades —y también los límites— de la imaginación política del fin del capitalismo y del fin del colonialismo”, DE SOUSA SANTOS, B. (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá, pág. 69.

⁵³⁹ PEREIRA, L. C. B.: “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, 1998, págs. 517-518.

⁵⁴⁰ Cfr. PRILLAMAN, W. (2000): op. cit., pág. 2.

⁵⁴¹ Esto sucede por dos razones: a) La creciente presencia del precedente y del *stare decisis* (obligatoriedad del precedente en los procesos judiciales latinoamericanos; gracias a su uso en tribunales internacionales; y b) La existencia de un proceso constante de revisión de fallos históricos que ocultaron, encubrieron o dieron paso a violaciones de derechos humanos.

La reforma judicial latinoamericana debe ser entendida en bajo estas condiciones previas antagónicas: la construcción del Estado de Derecho Latinoamericano es imprescindible para disminuir las desigualdades estructurales y establezcan mecanismos para la creación de una sociedad abierta⁵⁴²; que coexiste con una *real politik* que afecta los procesos, como consecuencia de que los actores judiciales son a la vez actores de veto, y objetos de manipulación⁵⁴³. En tal razón, y como se analizará más adelante, los cambios en las judicaturas oscilaron entre la modernización y la tensión entre el uso de los jueces como instrumento de presión y veto⁵⁴⁴, y al mismo tiempo, como guardianes de intereses dominantes⁵⁴⁵. Debe tenerse en cuenta que, a pesar de estas contradicciones, era imprescindible la modernización del derecho, ya que la entrada de obligaciones regionales de cumplimiento de DD. HH. y los nuevos paradigmas del derecho a nivel latinoamericano obligaban a modernizar el aparato judicial.

Esta sección explicará los alcances del concepto “reforma judicial” en Latinoamérica, para después explicar el papel del cúmulo de actores internos y externos, y terminar con un repaso del Estado del arte de los diferentes procesos reformistas.

1) FACTORES DE EXPLICACIÓN DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL LATINOAMERICANA

A) Situación post dictadura: factores político-institucionales internos

La doctrina enmarca las reformas en América Latina dentro de *generaciones*⁵⁴⁶. Estas suponen un desarrollo progresivo de la capacidad estatal y una respuesta a los ciclos de crisis y sus consecuencias en la política⁵⁴⁷. El reformismo se ve modelado por la crisis de la deuda externa, de las estructurales neoliberales de los años noventa⁵⁴⁸ y las dudas sobre el papel del sistema democrático de los primeros años del siglo XXI⁵⁴⁹. La situación *alfa* a

⁵⁴² Cfr. MÉNDEZ, J.: “Reforma institucional: el acceso a la justicia. Una introducción” en *(In)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, MÉNDES, J.; O’DONNELL, G.; Y SÉRGIO PINHEIRO, P. (compiladores), Editorial Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 226.

⁵⁴³ DOMINGO, P.: “Relaciones de poder, justicia y nuevos actores” en *Los actores de la justicia latinoamericana*, PÁSARA, L. (ed.). Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007, pág. 159.

⁵⁴⁴ GAETANI, F. (2014): op. cit., pág. 95.

⁵⁴⁵ “En particular, está el peligro derivado del hecho de que hoy en día las reformas legal y judicial (y el financiamiento internacional y doméstico para sostenerlas) estén fuertemente orientadas hacia los intereses de los sectores dominantes (básicamente, derecho comercial nacional e internacional, algunos aspectos del derecho civil y los aspectos más represivos del derecho penal)” O’DONNELL, G.: “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, MÉNDEZ, J., O’DONNELL G., PINHEIRO, P. (compiladores), Paidós, Buenos Aires, 2002, pág. 16-28.

⁵⁴⁶ Cfr. LORA (2006): op. cit., pág. 8.

⁵⁴⁷ Pollitt plantea en su modelo que una crisis es un mecanismo que disminuye la oposición a iniciativas de reforma.

⁵⁴⁸ LORA (2006): op. cit., pág. 58-61.

⁵⁴⁹ “Las nuevas formas de protesta no convencionales que se han instalado en la región muestran la extensión de la crisis de representación, de los partidos políticos que se mantienen como las instituciones con el menor nivel de confianza ciudadana”. CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2013*, Santiago de Chile, 1 de octubre de 2014, pág. 69

la que se enfrentaban los gobiernos de transición post dictadura en relación a la confianza al sistema judicial era crítica, por la falta de institucionalidad que limitaba la capacidad de autorregulación del sistema político⁵⁵⁰. Las jóvenes democracias tenían que establecer un mecanismo que garantizara la confianza en las nuevas instituciones, la efectividad de la seguridad jurídica; y efectividad política⁵⁵¹. Además, se enfrentaban a una burocracia que mantuvo el funcionamiento de las dictaduras militares, muchas de ellas con un importante historial de violaciones a los DD. HH.⁵⁵², con funcionarios que tuvieron que ser aceptados por la estabilidad del sistema: los actores políticos decidieron aprovechar la efectividad de los funcionarios de carrera, que tienen la tendencia de sacrificar su decisión ética en nombre de la seguridad⁵⁵³.

En tal razón, existe un consenso operativo en el caso latinoamericano, pero no ideológico, para conceptualizar que es una reforma⁵⁵⁴. Debe tenerse en cuenta que toda definición de la misma es incompleta y aproximativa; se trata de explicaciones vulnerables a las presiones de actores externos, como la academia y actores internacionales⁵⁵⁵, a los que se hará referencia más adelante.

La cultura jurídica imperante era más propia del siglo XIX: formalismo, ritualismo, una cultura basada en el papel y una importante falta de técnica jurídica⁵⁵⁶. A pesar de la activa renovación legal e inclusive constitucional que habían tenido varios gobiernos durante la década de los setenta, no se había adaptado el proceso judicial a la existencia de crecientes obligaciones constitucionales y de instrumentos internacionales⁵⁵⁷. Finalmente, las judicaturas estaban dispuestas de forma cortesana; los magistrados administraban justicia

⁵⁵⁰ TOURAINE, A.: "Éxitos y límites de la democratización en América Latina." en *Estudios Sociológicos*, vol. 16, núm. 48, 1998, págs. 745-747.

⁵⁵¹ "Durante este proceso los cálculos y las interacciones de los actores políticos se realizaban en un entorno en el que no existían constricciones institucionales, sino porque los mismos actores tenían dificultades reales para saber cuál era la mejor forma de defender sus intereses, para reconocer sus verdaderos aliados y, a la postre, sus mismos adversarios" MARTÍ I PUIG, S.: "Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85/86, 2008, pág. 55.

⁵⁵² En situaciones como esas, los sistemas de administración pública rompieron la separación entre Estado y Sociedad, generando un "Estado burocrático-autoritario", en los que los grupos de presión dominantes ejercen el poder sin espacios de consenso, aumentando la eficiencia y eficacia del estado para garantizar el uso de su maquinaria coercitiva. Cfr. O'DONELL, G.: "Apuntes para una teoría del Estado" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, vol. XL, núm. 4. 1978, pág. 1184.

⁵⁵³ ARENDT, H. (2013): *Eichmann en Jerusalén*, Random House Mondadori, Bogotá, pág. 427 y ss.

⁵⁵⁴ Entre los varios objetivos que los gobiernos buscaban constaban: "lograr sistemas judiciales más eficientes, independientes responsables, mediante medidas tales como la incorporación de nuevas tecnologías y sistemas de información, la implementación de métodos de capacitación para la profesionalización de los estrados judiciales, la modernización de códigos de procedimiento y la creación de nuevos tribunales" Cfr. SOUSA (2007): op. cit., pág. 100.

⁵⁵⁵ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit. pág. 46

⁵⁵⁶ SOUSA M. (2007): op. cit., pág. 100.

⁵⁵⁷ El choque entre las obligaciones de derechos humanos básicas, firmadas en los años 70 con la política real practicada por las dictaduras como un problema de enfrentamiento político entre intereses nacionales contrapuestos y no como una obligación jurídica y de valores democráticos. Cfr. ORREGO VICUÑA, F.: "Políticas internas e influencias externas en el debate sobre derechos humanos en América Latina" en *Estudios Internacionales*, año 17, núm. 66, 1984, pág. 237.

a través de las acciones dispuestas por el poder político⁵⁵⁸. En ese orden de cosas, se suponía a la justicia como frágil, dependiente, poco capaz de adaptarse, anti técnica y poco organizada⁵⁵⁹.

Con estos antecedentes y siguiendo el modelo de Pollitt, los factores socioeconómicos fueron importantes para la toma de decisiones de las élites⁵⁶⁰. La reforma, al ser vista como un *artefacto político*, buscó reducir tensiones, por cuanto en su núcleo se apelaba al consenso. En el caso latinoamericano, y por ejemplo, los países de la zona andina (Ecuador, Perú, y Bolivia) salían de dictaduras que habían intervenido activamente como actores económicos al reducir e intentar sustituir importaciones y con una alta dependencia hacia el Estado⁵⁶¹. Los sistemas jurídicos no tenían espacios que promocionaran el crecimiento económico y estaban constreñidos a las doctrinas políticas imperantes, que solucionaban los conflictos sociales por medios coactivos⁵⁶². En una situación así, la implantación de un sistema jurídico basado en valores de la democracia liberal hacían que la norma hubiera quedado petrificada, dada la carencia de garantías *ex ante*⁵⁶³.

Estas complicaciones repercutieron en los sistemas constitucionales. No se logró contrabalancear a nivel constitucional el poder del Ejecutivo en el sistema político⁵⁶⁴. Por otro lado, los sistemas desarrollistas, con altos niveles de control vertical y jerárquico, limitaban la capacidad de reinventar el sistema judicial, considerando que los cambios deberían darse dentro del sistema⁵⁶⁵. La ventaja fue que los gobiernos latinoamericanos mantenían, sistemas políticos con gran consenso social, que aseguraban la ejecución de las reformas. Ante la necesidad de la extensión del Estado de Derecho, hubo un proceso de creación normativa que, en ciertos casos, incluyó el uso de poder constituyente y una

⁵⁵⁸ Gargarella, citando a Slumovitz, plantea que existe una visión minoritaria, en la que no existe independencia, sino “paralelismos o adecuación” entre la vida política nacional y el comportamiento de los jueces. Cfr. GARGARELLA, R. (2011): op. cit., pág. 249.

⁵⁵⁹ Esto llevó a una fuerte limitación del análisis de los comportamientos sociales relacionados al aparato judicial: “Es fundamental una reflexión sociológica sobre el aparato judicial, otro tema olvidado por la ciencia social y tan decisivo para la vida cotidiana de los ciudadanos” Cfr. HENRIQUE CARDOSO, F.: “El pensamiento socioeconómico latinoamericano: las últimas cuatro décadas.” en *Nueva Sociedad*, núm.139, 1995, pág. 25.

⁵⁶⁰ POLLIT C.; BOUCKAERT (2010): op. cit., pág. 49.

⁵⁶¹ HABER, S.: “The political economy of industrialization”, en *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. 2. BULMER-THOMAS, V.; COASTWORTH, J.; CORTÉS CONDE, R. (eds.), Cambridge University Press, New York, 2006, pág. 573.

⁵⁶² La doctrina de la seguridad nacional, privilegió la falta de discusión pública sobre los conflictos sociales, centrándose en la acción vía *manu militari*, y la falta de *accountability* a probables conflictos políticos. Cfr. LEAL, F. (2002): *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*, FLACSO-Universidad de los Andes, Bogotá, pág. 248.

⁵⁶³ POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010): op. cit., pág. 48.

⁵⁶⁴ LAMBERT, J. (1963): *Amérique Latine; structures sociales et institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, pág. 390.

⁵⁶⁵ De hecho, el final de los años setenta, generó un *ajuste autónomo*, en el que el cuerpo de poder militar lograron mantenerse como actores de veto en la nueva estructura del Estado. Cfr. VARAS, A.: “Civil-Military Relations in a Democratic Framework” en *The Military and Democracy, The Future of Civil-Military Relations in Latin América*. GOODMAN, L.; MENDELSON, J. RIAL ROADE, J. (eds.), Lexington Books, Lexington, MA. 1990, pág. 46.

renovación total o parcial de la Constitución, mientras que en otros casos el proceso se limitó a la gestión de leyes orgánicas u ordinarias que facilitarían una mejor gestión de las actividades de mejora.

B) Factores externos: organismos internacionales y su papel como generadores de modelos de reforma judicial.

Este epígrafe busca explicar cómo el mejoramiento judicial fue conceptualizado de manera diferente, en referencia a la fuente presupuestal o ideológica⁵⁶⁶, y no existió tal cosa como un consenso interno de las élites respecto a la trayectoria, a pesar de una imagen de consensos. Lo sucedido fue una oscilación de trayectorias, modulada por los factores internos de cada país, las condiciones exógenas de actores internacionales en los procesos internos⁵⁶⁷. Es importante anotar que muchas de las intervenciones de los agentes de veto o los interesados en los procesos (*stakeholders*): a) no son trazables y pueden tratarse de acciones reñida con la Ley; b) existen multiplicidad de actores con diferentes capacidades de presión en el sistema; y c) los actores de élite buscan que sus acciones tuvieran suficiente coherencia interna y un control colectivo de los recursos utilizados⁵⁶⁸.

El primer grupo de actores externos que son importantes para analizar la actuación sobre la administración de justicia son los organismos internacionales económicos de países hegemónicos. Además de su papel como provisosores de fondos de desarrollo, estas agencias manejan una agenda propia de acción, como parte de una estrategia de política exterior de un país⁵⁶⁹. El interés de estas agencias sobre el tema judicial comienza en los años 70. El Departamento de Estado de EE.UU. organizó una oficina especial para tratar el tema de las administraciones de justicia en Latinoamérica⁵⁷⁰. Desde aquel momento, USAID (*United States Agency for International Development*), la agencia de desarrollo del gobierno norteamericano, inició una serie de programas de mejora del sistema de justicia, especialmente penal⁵⁷¹. Este proceso se volvió una de las políticas y direcciones de financiación más importantes de la agencia (desde 1986), implementándose de manera

⁵⁶⁶ Ibídem, pág. 47.

⁵⁶⁷ GAETANI, F.: “A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e posabais desdobramentos” en *Revista do Serviço Público*, vol. 49, núm. 2, 2014, pág. 89-90.

⁵⁶⁸ DENTE, B.; SUBIRATS, J. (2014): op. cit., pág. 73-78.

⁵⁶⁹ Esto ha generado que la cooperación se analice como parte del entramado de relaciones internacionales y sea criticada dado que su implementación se basa en el gran entramado internacional de relaciones. Cfr. SOGGE, D. (2004): *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria Editorial, Barcelona, pág. 63.

⁵⁷⁰ Cfr. LANGER, M.: “Revolution in Latin American criminal procedure: Diffusion of legal ideas from the periphery” en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 55, núm. 4, 2007, pág. 617-676.

⁵⁷¹ HAMMERGREN, L. (1999): op. cit., pág. 8.

constante a partir de los años noventa, y extendiéndose hasta la primera década del siglo XXI⁵⁷². En los textos de USAID se habla de “mejorar el sistema judicial”, “aumentar su eficiencia/independencia/eficacia”, pero no se describe el instrumento con el que se lo va a hacer. Al contrario, la doctrina anglosajona realiza diferentes definiciones, como una “acción que incluye tres conceptos interrelacionados: la independencia, la autoridad y jurisdicción”⁵⁷³; “cambios institucionales que pretenden aumentar la independencia y la autoridad del Poder Judicial”⁵⁷⁴; o más positivista, planteando que “en América Latina, la reforma judicial es un proceso de dos etapas de iniciación (el paso de las revisiones constitucionales), seguido de la aplicación (la promulgación de la legislación del Congreso)”⁵⁷⁵.

Otro actor preponderante fue el Banco Mundial (BM). A diferencia de USAID, que sigue una política gubernamental, la acción del BM incluía la incidencia en varios campos de la neoinstitucionalidad, entre ellos en lo relativo al sector justicia. Según esta su visión, los poderes judiciales y el conjunto de las instituciones públicas debían sanearse para que los Estados puedan confrontar una estrategia de desarrollo económico orientada hacia el mercado. Se definió su acción para colaborar en mejoras judiciales de forma que se promueva un determinado modelo de desarrollo económico y político de la región, e instalar un poder judicial económico, rápido, ágil, eficiente y que garantice la seguridad jurídica⁵⁷⁶. Esto se hizo con medidas que se enmarcan en los procesos de las reformas de “segunda generación” que sucedieron en el continente: sector alternativo de solución de conflictos, descentralización de las cortes; la tercería de la administración de justicia; la simplificación y unificación de procesos; capacitación de jueces y funcionarios, etc. Otras agencias de cooperación trabajaron en torno a este mecanismo económico. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en su momento, planteó la idea de que una justicia independiente es la base para el crecimiento económico⁵⁷⁷.

⁵⁷² USAID (2002): *Achievements in Building and Maintaining the Rule of Law*, MSI's Studies in LAC, E&E, AFR, and ANE, Washington, 2002, págs. 2-4.

⁵⁷³ Cfr. LARKINS, L., “Judicial Independence and Democratization: a Theoretical and Conceptual Analysis”, en *The American Journal of Comparative Law*, vol. XLIV, núm.4, 1996, págs. 605-626.

⁵⁷⁴ FINKEL, J. S. (1990): *Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, University of Notre Dame, Indiana, pág. 1.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, pág. 5.

⁵⁷⁶ ROWAT, M. (1995): *Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank conference* (vol. 280). World Bank Publications, Washington D.C., pág. 13-16.

⁵⁷⁷ Véase AECI (2003): *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho*, Madrid, pág.10

Esta dirección de una mejora de la administración de justicia como mecanismo coadyuvante en las condiciones de crecimiento económico, sucedió en otros espacios como en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que invirtió alrededor de 450 millones de dólares⁵⁷⁸. Para el BID, el proceso de renovación legal y judicial se ubica dentro del marco más amplio de la modernización del Estado. Según lo establece un informe oficial del Banco, “es un proceso integral que comprende todos los aspectos del sistema legal: el diseño y creación de estructuras regulatorias adecuados, la implementación de políticas a través de agencias públicas, adjudicación de disputas civiles, y aplicación justa y equitativa del derecho”⁵⁷⁹.

El interés de estos actores puede resumirse en tres vertientes: una realista, basada en que esta cooperación es un producto del interés de poder por parte del Estado proveedor de capitales; una idealista, basada en la idea de cooperación positiva entre los Estados; o una liberal, basada en la idea de que la cooperación es una forma de “poder blando” por parte de los Estados hegemónicos⁵⁸⁰. En suma, los Estados hegemónicos han ejercido el poder como medio de proteger sus intereses, siendo esta una suerte de medida de fuerza que no era ilegal, pero muestra que los intereses económicos son a veces superiores que las necesidades de desarrollo de un país, y que la diferencia de objetivos entre emisores y receptores de cooperación generan distorsiones entre objetivos y resultados⁵⁸¹.

C) Definiciones académicas de las reformas judiciales latinoamericanas

La teoría plantea que a los involucrados directos en los procesos de reforma se los considera como el público objetivo del problema, cuya conducta es causa suficiente para la acción de los decisores políticos⁵⁸². Al hacer un levantamiento de la conceptualización de los procesos, no hay evidencia de un consenso académico. Esto puede deberse al determinismo metodológico de los académicos potencialmente interesados, que separan los actos de

⁵⁷⁸ HENDERSON, K., AUTHEMAN, V., RIEGO, C., PASTOR, S., POPKIN, M., y VARGAS VIANCOS, J. E. (2007): *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., pág. XI.

⁵⁷⁹ IDB BOARD OF GOVERNORS, *Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank* (agosto 1994), pág. 23-29.

⁵⁸⁰ OLIVIE, I., CASCANTE, K., DOMÍNGUEZ, R., LARRÚ, J., SOTA, J., y TEZANOS, S.: “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional” en *Informes Elcano*, núm.13, Real Instituto Elcano, Madrid, págs. 23-29.

⁵⁸¹ Cfr. RAMOS ROLLÓN, M.: “Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, num. 10, julio-diciembre 2013, Disponible en: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10119&path%5B%5D=10569>>. Fecha de acceso: 15 mayo de 2015.

⁵⁸² SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F. (2012): op. cit., págs. 51-54

gobierno de los jurídicos, pero que en general lo planteaban como mecanismos que solucionarían positivamente el marasmo constitucional:

“La reforma judicial debe ser vista como el proceso de transformación organizativa e institucional, que permita identificar metas en beneficio de la optimización del servicio de impartición de justicia, pero que permita además, otorgar confianza en la sociedad en cuanto a la generación de seguridad jurídica”⁵⁸³.

Esta definición incluye un elemento propuesto principalmente en estos mecanismos y que, a diferencia de los organismos internacionales, no está previsto: que la trayectoria incluya la modernización o transformación de instituciones judiciales, y que en consecuencia, implique cambios en los aspectos materiales o culturales. Sobre esto, la academia mexicana propone tener en cuenta este factor. Para este sector, el término "reforma judicial" se refiere a “el proceso continuo de mejora de las instituciones que integran el sistema de justicia en su totalidad”⁵⁸⁴, que usualmente alude a cualquiera de las siguientes actividades:

- a. La primera incluye aquellos procesos que llevarán a la eventual transformación de la estructura de los tribunales (número de jueces, localización, gobierno, presupuesto);
- b. Una segunda está enfocada en los diferentes cursos de acción que estas instituciones pueden tomar para cumplir sus labores (manejo de casos, administración del tribunal, capacitación);
- c. La tercera es la que se refiere a la modernización de leyes procesales.

Todavía se podría hablar de otro aspecto que casi nunca se toma en cuenta, aquel que se refiere al modo específico en que los funcionarios judiciales entienden su función y llevan a cabo sus obligaciones⁵⁸⁵. Finalmente, en el caso sudamericano, se propone un cambio incremental; se propone no se pensarse en este caso en torno a cambios refundacionales – de una vez alterar el perfil completo de las instituciones del sector–, sino, más bien, se pretende lograr el cambio y la mejoría luego de un conjunto de múltiples intervenciones acotadas, nada traumáticas, una a una, pero que, tras una estrategia de hibridación, lograrían

⁵⁸³ SALAS VILLALOBOS, S.: “REFORMA JUDICIAL: Concepto y protagonistas”, Disponible en <http://www.jusdem.org.pe/articulos/Articulos%20de%20interes%20-%20Reforma%20Judicial.pdf> con acceso el 20 de octubre de 2014.

⁵⁸⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2006): “Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México”, México, pág. 51.

⁵⁸⁵ JUÁREZ, J. A. C.; CANTÚ, H. A. C.: “Los elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos” en *Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia*, núm.1, 2004, págs. 61-78.

en definitiva transformar las organizaciones, haciéndolas funcionar no sólo distinto, sino mejor⁵⁸⁶.

En resumen, la evidencia muestra que cada gobierno, dentro de su determinado proceso, buscó ejecutar acciones que se ciñeran mejor a sus circunstancias económicas, sociales, y técnicas, de tal forma que se ajusten de mejor manera a su funcionamiento legal, a su sistema social y a las características de cultura jurídica. En ninguno de los casos analizados se menciona a la democracia como un fin o un espacio en el cual se determine el final de la trayectoria. Las concepciones repiten nuevamente lo planteado como crítica al modelo de Pollitt: se sostiene como básico que la intención es una mejora, y que sus productos o servicios finales son de un desempeño comparativamente mejor a los ofrecidos en la situación alfa. En este apartado, se mostró que los organismos internacionales aportaron a los procesos de mejora de la administración judicial, como un mecanismo de egoísmo inteligente: aseguraron seguridad para sus intereses en la región. En la siguiente sección se abordará el caso latinoamericano, con énfasis en las acciones realizadas, las influencias ideológicas y políticas respecto a dichos esfuerzos, para continuar con el caso de estudio.

2) TENDENCIAS LATINOAMERICANAS DE REFORMA JUDICIAL: “GENERACIONES”, PODERES FÁCTICOS Y TRASLADO DE POLÍTICAS

A) Contextos históricos latinoamericanos en torno a la reforma judicial.

El siguiente elemento a tener en cuenta es la forma en que las trayectorias se enmarcan en la historia de la administración pública en Latinoamérica. Como se ha explicado, la acción de los Estados para la mejora de sus sistemas de gestión ha sido enmarcada como “generaciones”⁵⁸⁷. Este ímpetu reformista es producto de la vuelta a la democracia, que obligaba a una nueva forma de ejercer el poder, alejado de las lógicas desarrollistas y cerradas al mercado⁵⁸⁸; que habían llegado a un horizonte de posibilidades caracterizado y a una crisis fiscal que impedía, una efectiva provisión de servicios ciudadanos⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ VARGAS, J. E.: “Las Estrategias de Reforma Judicial en América Latina” en *Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos*, Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel, Quito, 2001, pág. 18.

⁵⁸⁷ El primero en identificar el proceso con generaciones y olas sucesivas es NAÍM, M.: “Latinoamérica: la segunda fase de la reforma”, en *Revista Occidental*, año 12, núm. 2, 1995, pág. 215. En el texto se hace la división, aceptada por la doctrina, entre reformas “de mercado” de primera generación, e “institucionales”, de segunda generación.

⁵⁸⁸ GARCÍA CHOURIO, J. G.: “De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América latina; giro ideológico y cambio conceptual” en *Cuadernos de Economía*, vol. 22, núm. 38, págs. 99-100.

⁵⁸⁹ Al respecto la teoría plantea que una dictadura aumenta los niveles de impuestos, hay un aumento en gastos, y la falta de accountability da a las élites autonomía que disminuye la redistribución de la riqueza. Cfr. CHEIBUB, J.A.: “Political regimes and the extractive capacity of governments: Taxation in democracies and dictatorships” en *World Politics*, vol. 50, núm. 03, 1998, págs. 349-354. Con

El espacio latinoamericano tiene particularidades lo vuelven una arena en disputa. Se deben generar políticas económicas que logren equilibrar los números macroeconómicos, y niveles de gobernanza necesarios para sostener el equilibrio social de la región⁵⁹⁰. Actualmente es el espacio geográfico con mayor diversidad humana y densidad biológica del mundo, con una población joven (el 41 por ciento de la población es en promedio menor de 30 años⁵⁹¹), y con niveles de crecimiento económico sostenido⁵⁹². Por otro lado, sufre de conflictividad política y social que afecta la ejecución de las políticas públicas y el ejercicio del poder⁵⁹³.

Para entender cómo se construye la reforma judicial latinoamericana, hay que entender su contexto histórico. En primer lugar, las democracias latinoamericanas eran sociedades con clivajes (en el sentido laxo del término) bastante fuertes entre las clases sociales, después de la independencia, cosa que sucede hasta el día de hoy⁵⁹⁴. Aunque hubo un proceso de emancipación de la metrópoli colonial, no se dio un cambio en las estructuras sociales, ya que los terratenientes criollos (nacidos en América) fueron quienes tomaron el poder de las estructuras coloniales, manteniendo las mismas dinámicas de dominación, potenciadas por tensiones entre la burguesía comercial y la aristocracia feudal⁵⁹⁵. Los Estados y los sistemas judiciales han sido manejados desde ese entonces como herramientas de apropiación de poder: las élites empezaron a cooptar, a través del voto censitario y falta de sistemas previsibles, los puestos de administración pública⁵⁹⁶, incluyendo los judiciales.

La gestión administrativa era un traslado del sistema social dominante, y por lo tanto, se

mayores o menores niveles, la década de los ochenta demostró que la idea de desarrollismo basado en un sólo actor (el Estado) resultaba negativa para el sector privado, y provocaba la expansión del Estado y la generación de lazos de dependencia de la población al éxito y fracaso de la administración, como motor de la economía. Cfr. BRESSER-PEREIRA, L.: “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control” en *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm.150, 1998, pág. 518

⁵⁹⁰ SPILLER, P.; STEIN, E.; TOMMASI, M.: “Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction”, en *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, STEIN, E. H.; TOMMASI, M.; SPILLER, P. T.; SCARTASCINI, C. (Eds.). Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Washington, D.C. /Cambridge, MA, págs. 27-28.

⁵⁹¹ UNFPA (2014): *El Estado de la población mundial*, ONU, Nueva York.

⁵⁹² La tasa de crecimiento del producto interno bruto -PIB- real que alcanza el 2.2 por ciento regional que, a pesar de haberse desacelerado, es superior a otras regiones del mundo COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2014 (LC/G.2619-P), Santiago de Chile, 2014, pág. 15.

⁵⁹³ Esta conflictividad para un sector de la sociología se basa en la desintegración de la comunidad: las sociedades latinoamericanas estructuran en su seno diferentes y variados modos de vida, irreconciliables entre sí y que tienen relaciones más o menos violentas en su interacción. Cfr. LECHNER, R. (2002): *Las sombras del mañana (la dimensión subjetiva da política)*, LOM, Santiago de Chile, págs. 62, 64.

⁵⁹⁴ Se han dado esfuerzos que han reducido la desigualdad, dado el aumento de la educación y de las transferencias sociales hacia los quintiles más bajos de la población. Pero en general, existen amplias diferencias de acceso de recursos y servicios a los sectores más amplios de la población. Cfr. PNUD (2014): *Informe de Desarrollo Humano 2014*, PNUD, Nueva York, págs. 41-43.

⁵⁹⁵ BETHELL, L. (1991): *The Independence of Latin America*. Cambridge University Press, Melbourne, pág. 95-155.

⁵⁹⁶ FERNANDES, F y otros (1998): *Las clases sociales en América Latina*, Universidad Autónoma de México, México D.F., pág. 141.

debía y se reflejaba de la misma forma. El Estado se manejaba como si se tratara de un feudo. Con los niveles de eficiencia bastante bajos, la posibilidad de rendición de cuentas era nula. A nivel de evolución jurídica, no existía más que sujeta a una inestabilidad sistémica. Dado que las élites sociales no tenían interés en el cambio, era imposible mejorar el Estado. En suma, los sistemas judiciales eran iguales al resto de la administración: adolecían de fragmentación, polarización y aguda desigualdad, clientelismo, administraciones públicas supuestas como patrimonios privados, y legalismo extremo combinado con una amplia discrecionalidad del actuar de funcionarios⁵⁹⁷.

Frente a estos antecedentes históricos, los Estados latinoamericanos, desde los años ochenta, buscaron un abandono de esas lógicas a favor de una estructura más moderna. Este tema ha sido explicado con profundidad desde la academia y los organismos multilaterales, y en mayor medida coinciden en que las reformas estatales: a) eran necesarias, habida cuenta que para las democracias en formación era insostenible construir legitimidad política en ese orden de cosas, aunque después el proceso más común ha sido, coincidiendo con Pollitt, una acción de elites que no cambiaba las estructuras de poder⁵⁹⁸; b) obligaban a los Estados a generar canales de diálogo con actores subalternos que nunca habían tenido acceso a los espacios de poder⁵⁹⁹; c) debían generar un mecanismo de convivencia pacífica con los cuerpos de seguridad que habían tenido un claro papel como actores de veto en el sistema⁶⁰⁰; y d) con la crisis de la Unión Soviética, se generó el espacio para que se inyectaran capitales a través del Plan Brady y se facilite la implantación de otras lógicas gubernamentales que privilegien la liberalización del mercado⁶⁰¹.

⁵⁹⁷ RAMÍREZ BROCHOUD, M.: "Las reformas del Estado, la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management", en *Estudios Políticos*, núm. 34, 2009, pág. 117.

⁵⁹⁸ KARL, T. L.: "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 3, 1991, pág. 404.

⁵⁹⁹ A pesar de que no es una consecuencia directa en la administración, la democratización tuvo la virtud de generar espacios para que grupos no visibilizados en el panorama tradicional tuvieran espacios de representación en el sistema político, y pudieran darse discursos contra hegemonías. Cfr. DE SOUSA SANTOS, B.; GARAVITO C.: "El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contra hegemonía." en *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, DE SOUSA SANTOS, B.; GARAVITO, C. (aut.), Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa, 2007, pág. 21-22.

⁶⁰⁰ BERISTAIN, C.M.: "Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional. Papel de las políticas de Verdad, Justicia y Reparación", en *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, ONEAMUNO, G.; ACEVEDO, L. (eds.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Institute for Democracy and Electoral Assistance, San José de Costa Rica, 2005, págs. 58-60.

⁶⁰¹ LOWENTHAL, A. F.; MOSTAJO, F. G.: "Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas" en *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 3-4, 2010, págs. 552-626.

B) “Generaciones” de reforma del Estado y su relación con la mejora judicial

En tal razón, las reformas de primera generación fueron mecanismos de ajuste, para generar un sustrato capaz de sostener el funcionamiento de los Estados en construcción⁶⁰². A nivel del sistema judicial, estos mecanismos pueden calificarse como de “generación de herramientas”, legales y políticas, para que las reglas de juego democrático pudieran adaptarse a la estructura de liberalización del mercado⁶⁰³. En general, la mayor parte de sistemas judiciales de América Latina no fueron intervenidos y las estructuras judiciales, como se ha explicado anteriormente, eran calificadas por la doctrina como ineficiente, dependiente y no funcional.

Esto generó fuertes consecuencias: frente al ajuste estructural del Consenso de Washington, existe un endeudamiento amplio de economías con un sistema productivo incapaz de producir capitales. La entrada de importaciones libres se contrasta con una destrucción de industrias locales que no tuvieron capacidad de adaptación a productos elaborados que fueron consumidos masivamente. La desregulación de la inversión afectó a la capacidad del Estado de generar una planificación a mediano e hizo al capital una piedra de toque en las relaciones políticas, ya que las frecuentes crisis estructurales eran sostenidas con deuda, y esto generaba un círculo vicioso para la sobrevivencia del Estado⁶⁰⁴. A pesar de estos esfuerzos realizados, como una reflexión crítica, debe tenerse en cuenta que la reforma de los mecanismos de acceso al poder político no siempre terminan como lo deseado y que, en la gran mayoría de los casos, los mecanismos son excluyentes entre sí⁶⁰⁵. El discurso de los años noventa (de la “década perdida”) se puede interpretar como una falta de comprensión de la teoría: la idea de que las acciones de los actores irían por una trayectoria prevista y con resultados claramente delimitados es contra fáctica, pero ese hecho fue menospreciado por los Estados⁶⁰⁶.

⁶⁰² Esto pasaba por toda la estructura: la creación de leyes de bancos centrales, la reconstrucción del aparato productivo que privilegiaba la sustitución de importaciones, liberalización tanto de las importaciones como las de la política doméstica, desregulación de la inversión extranjera directa, control de la carga tributaria, etc. Cfr. LORA (2006): op. cit., pág. 29-35.

⁶⁰³ En ese sentido, la doctrina habla que “Reforma significa, en la mayoría de los casos, redactar de nuevo las leyes - hacerlas coincidir con las tendencias “modernas” y, ocasionalmente, resolver problemas concretos más específicos.” HAMMERGREN, L. (1999): op. cit., pág. 7-8.

⁶⁰⁴ Cfr. BASUALDO, E. M. (2000): *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, FLACSO - Sede Argentina, Buenos Aires, pág. 38-39.

⁶⁰⁵ “Es difícil desentrañar los efectos de una reforma porque otros factores, como las crisis económicas o la amplia erosión de la legitimidad del sistema político, pueden opacar sus efectos”, en PAYNE, M., y PERUSIA, J.: “Reformando las reglas del juego: la reforma política” en *El Estado de las Reformas en América Latina*, LORA, E. (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones, Washington, 2007, pág. 67.

⁶⁰⁶ Cfr. CARRERA TROYANO, M.: “La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media “década perdida” en *Investigación Económica*, vol. 63, núm. 247, 2004, pág. 126.

Con la perspectiva histórica, este tipo de medidas fueron calificadas como “precipitadas”, con un alto riesgo moral y sin control de daños, por la incapacidad de generar medidas sociales que controlen los efectos colaterales, como una *safety net* para los ciudadanos – especialmente, los más vulnerables–, quienes cargaron en su poder adquisitivo y acceso a recursos del proceso⁶⁰⁷.

El traspaso a las reformas de segunda generación es producto del proceso pendular “Estado vs. Mercado” y, al mismo tiempo, una forma de controlar la liberalización provocada por las de primera generación: se basan, en vez de hacer ajustes económicos estructurales de corto plazo, en medidas administrativas y de gestión centradas en el largo plazo⁶⁰⁸. Al liberalizar el Estado, era necesaria la construcción de una estructura institucional adaptada a esas circunstancias y funcional para que pudiera dirigir este proceso con una gestión pública conforme a esos cambios. Este hecho no obedecía a una acción consciente del Estado. Oszlak, por ejemplo, planteaba que a partir de las terapias de shock se encontraba una reinstitucionalización del Estado⁶⁰⁹. Lo que muestra la evidencia empírica, el proceso de construcción de sistemas administrativos no es necesariamente una consecuencia del ajuste económico, sino que las velocidades de intervención y la gestión de las trayectorias fue desigual en varios países. Al volver al modelo de Pollitt, lo que sucede es la existencia de varias trayectorias distintas a diferentes velocidades y con varios objetivos, que no siempre llegaron a los originalmente trazados.

A pesar de las diferentes trayectorias, la reforma judicial es un objetivo común en América Latina, tanto por su extensión como sus objetivos⁶¹⁰. Había factores que facilitaban esta envergadura de acciones: la idea de una situación alfa común de colapso e inercia de los sistemas judiciales, así como una tradición jurídica común. En ese orden de cosas, es importante ver como: a) se enmarcaron estas mejoras como de “segunda generación”; b) se construyeron en torno a poderes fácticos: grupos con capacidad de decisión pública, gestores internacionales y académicos; y c) sucedió un traslado de políticas que afectaron el modo de ejercer e interpretar el derecho.

⁶⁰⁷ Ibídem, pág. 14.

⁶⁰⁸ NAIM, M (1995): op. cit, pág. 216

⁶⁰⁹ OSZLAK, O. (1999): op. cit., pág. 82.

⁶¹⁰ HAMMERGREN, L. (1999): op. cit., pág. 8-9.

C) Tipologías de reforma judicial latinoamericana

Estos mecanismos de reforma pueden dividirse en tres categorías, de acuerdo al modelo planteado por Sousa. Las de “Tipo I” son de base institucional, en las leyes sustantivas y adjetivas para la generación de nuevos paradigmas de gestión del procedimiento⁶¹¹. Uno de los ejemplos de este mecanismo es el cambio radical en los procesos penales. Tradicionalmente, los países latinoamericanos contaban con un sistema penal inquisitivo, producto de la tradición colonial y la falta de esfuerzos en las primeras épocas republicanas, en la que todo el proceso, control y análisis de la prueba, así como poderes discrecionales, descansaba en el juez⁶¹². Este proceso, a pesar de también contar con eficacia, no da espacio a la contradicción y es propio de regímenes que no construyen un Estado de Derecho pleno⁶¹³. En un lapso de quince años, entre 1991 y 2006, catorce países de la región, lo que constituye la vasta mayoría de América hispana a excepción de Cuba, adoptaron un sistema acusatorio⁶¹⁴ por el que se limita la conducta y competencias del juez y se aseguran mayores garantías del debido proceso hacia las partes procesales. Esto se debía tanto a la necesidad de actuar frente al aumento de la inseguridad⁶¹⁵, cosa que obligo a la reducción de tiempos judiciales, para evitar una saturación del sistema y más grave aún, presos sin sentencia⁶¹⁶.

Por otro lado, las reformas “Tipo II” incluyeron iniciativas para el mejoramiento de las Cortes, mediante sistemas de información, cambios en la gestión organizativa, programas mejorados de capacitación de recursos humanos⁶¹⁷. En este punto se inicia la creación de unidades de modernización del sistema de Justicia, ya sea adscrita a las Cortes Nacionales, o como unidades autónomas con un diferente rango institucional⁶¹⁸. Por otro lado, se da una institucionalización a nivel de la toma de decisiones de política pública: durante esos años (mediados de los noventa, principio de la primera década del siglo XXI) se crean tanto instituciones gubernativas como de control. En el primer grupo están los Consejos de la Judicatura como organismos de administración del sistema judicial. Tradicionalmente, los

⁶¹¹ CAROTHERS, T.: “The Rule of Law Revival” en *Foreign Affairs* vol. 77, núm. (2), págs. 95-106, citado por SOUSA (2007): op. cit., pág. 104.

⁶¹² VÉSCOVI, E. (1984): *Teoría general del proceso*, Editorial Temis Librería, Bogotá, págs. 55 y ss.

⁶¹³ RICO, J. M. (1997): *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Siglo XXI Editores, México D.F./Madrid, pág. 240.

⁶¹⁴ Cfr. LANGER, M. (2007): op. cit.

⁶¹⁵ BUVINIĆ, M.; MORRISON, A. R. (2000): “Living in a more violent world”, en *Foreign Policy*, núm. 118, 2000, págs. 58-72.

⁶¹⁶ Al momento, esta situación no se visibiliza en la práctica judicial latinoamericana. La cultura jurídica vuelve a la prisión preventiva una “condena anticipada”, producto de la falta de independencia que adolecen ciertos actores. Cfr. DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (2013): *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada*, Washington, pág. 14-16

⁶¹⁷ SOUSA (2007). op. cit., pág. 108 y ss.

⁶¹⁸ Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, se creó con fondos del Banco Mundial y USAID: Projusticia, “Unidad de Coordinación de Reforma de Justicia del Ecuador”, encargado directamente de la mejora de las condiciones, capacitación, control de recursos humanos e implantación de la mediación y el arbitraje dentro del sistema jurídico. Cfr. USAID (2002): op. cit., pág. 61-62.

mismos jueces ejercían de administradores de los fondos públicos en cada uno de los juzgados, al punto que decidían sobre nombramientos de jueces, sueldos o derechos laborales. Por otro lado, se crearon organismos como el Defensor del Pueblo, un funcionario gubernamental independiente que recibe quejas de las personas agraviadas contra las agencias de gobierno y funcionarios, que investiga y, si las quejas son justificadas, hace recomendaciones para remediarlas⁶¹⁹. Entre 1982 y 2001, catorce países instalaron un organismo de estas características.

Una última serie de reformas, las de “tipo III”, son más complicadas e implican una mayor cantidad de acuerdo político. Se han incluido en esta categoría todas aquellas que tengan relación con el proceso de nombramiento, promoción y evaluación de jueces; el tiempo de ejercicio y remuneración; garantías de mayor autonomía con respecto a la estipulación y gestión de su presupuesto; capacidad de control constitucional difuso, etc.⁶²⁰. El objetivo de estas acciones fue mejorar los niveles de gestión y de independencia en dos dimensiones: una interna basada en la autocomposición para la resolución de sus propias necesidades dentro de la magistratura; y una externa que impide la injerencia de actores extraños al proceso judicial⁶²¹. Como puede imaginarse, se necesita un fuerte liderazgo político, acuerdo parlamentario, y capacidad de agencia para lograr este tipo de cometidos. En el caso latinoamericano, esto se debe a la mezcla de fondos estatales producto de la cooperación, voluntad política, y la existencia de presidencialismos fuertes, que hacían a la actividad legislativa, en términos prácticos, un impedimento débil en el proceso⁶²².

D) Resumen del Estado de Situación: Entre la mejora tecnocrática y la tensión democrática

Con estos antecedentes y después de una revisión de datos, se puede llegar a resultados ambivalentes sobre estos mecanismos. En primer lugar, no hay duda que los sistemas de justicia en América Latina han mejorado sustancialmente y existen mejoras en la ratio

⁶¹⁹ GOTTERHER, D.; HOSTINA, M.: “Essential Characteristics of a Classical Ombudsman”, USOA, Johnston, Iowa, 1998. Preparado para la United States Ombudsman Association. Disponible en http://www.usombudsman.org/en/references/more_references/essential_characteristics.Cfm, con acceso el 10 de noviembre de 2014.

⁶²⁰ HAMMERGREN (1999): op. cit., pág. 8.

⁶²¹ ZAFFARONI, E. R.: “Dimensión política de un poder judicial democrático” en *La Transformación de la Justicia*, ANDRADE, S. (ed.), MJDH, Quito, 2009, págs. 119-120.

⁶²² Esto se potencia en el caso de los sistemas presidencialistas latinoamericanos: Por un lado, las constituciones latinoamericanas privilegian al Poder Ejecutivo, haciendo que sus competencias, especialmente en los procesos de reforma, con el uso de decretos, haga prevalecer el posicionamiento de temas dentro de la agenda pública. Por ejemplo, de los 18 países de la zona, 9 mantenían un sistema explícito a nivel constitucional, mientras 7, a pesar de no plantearlo, daban la posibilidad de incluir decretos “con fines administrativos”, que fácilmente se enmarcan como una reforma. Cfr. PAYNE, M., ZOVATTO D., CARRILLO F., and ALLAMAND A. (2003): *La política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, IADB, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, págs. 100-101.

jueces/número de habitantes, gestión y aporte presupuestal, y gestión institucional, con la creación de oficinas especializadas⁶²³. Existen ejemplos interesantes de cómo se ha bajado el tiempo procesal, la carga de trabajo se ha racionalizado y los tiempos de espera de los usuarios se ha reducido, como por ejemplo en la mejora del sistema procesal penal en Chile, donde se disminuyó de manera radical los tiempos procesales y existe un mejor control de las garantías procesales de los usuarios (entre un 50% y 56% de mejora en los plazos de tiempo de los procesos penales⁶²⁴). Por otro lado, se dio cierta mejora de la administración de los tribunales y garantía al acceso de todos los ciudadanos, pero se mantiene una baja independencia e impunidad a nivel de corrupción⁶²⁵. Debe tenerse en cuenta que Latinoamérica tiene una baja permeabilidad social, una concentración de recursos, acceso a nuevas ideas y otras acciones, en el decir más rico de la población, que indica un efecto contrario: hay una independencia formal pero existe un control de grupos con acceso a poder social y económico, dada la poca movilidad social⁶²⁶, que con la reforma fue reducido, pero no solucionado. A pesar de los esfuerzos para la mejora del acceso a la justicia, con aumento de juzgado y tímidos esfuerzos para la justicia intercultural, el proceso todavía debe profundizarse.

En segundo lugar, hay que apuntar que aunque se hable de “tipos de reforma” de justicia, realmente son “niveles”. La transferencia de políticas no actúa como un catalizador. Lo sucedido en América Latina ha sido la realización de acciones a diferentes velocidades y con diferentes presiones políticas sobre los mismos procesos de acción. Por ejemplo, puede apuntarse que no existió la “reforma modélica”, ni en ningún sitio de la región se actuó de igual manera. Ningún proceso puede pensarse necesariamente como de mejora, y ninguno tiene la misma trayectoria desde el momento alfa (situación inicial) y el momento omega (de terminación)⁶²⁷.

En tercer lugar, se dio un proceso de transferencia de políticas públicas en cada uno de los

⁶²³ HAMMERGREN (2008): op. cit., pág. 93.

⁶²⁴ MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE; VERA INSTITUTE OF JUSTICE (2004): “Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal”, págs. 17-18. Disponible en http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Reforma_Chile.pdf con acceso el 20 de octubre de 2014.

⁶²⁵ HAMMERGREN (2008), op. cit., pág. 100.

⁶²⁶ AZEVEDO, V.; BOUILLON, C.: "Intergenerational social mobility in Latin América: a review of existing evidence" en *Revista de análisis económico*, vol. 25, núm.2, 2010, págs. 38-39.

⁶²⁷ En el caso de las reformas del sistema de justicia, hay países que hicieron los tres niveles (legislación, sistema institucional, organización institucional): Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana; otros donde las particularidades del sistema (países federales, por ejemplo) limitan su alcance: Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú; y otros países donde no se pudo pasar de alguna de las fases del procedimiento (El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela SOUSA (2007): op. cit., pág. 106-107.

casos, especialmente en áreas que se encontraban en las agendas multilaterales: derechos indígenas, mediación, justicia oral, etc.⁶²⁸. Una transferencia de políticas es definida como el mecanismo mediante el cual los gobiernos usan de forma intencional ideas o lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países para diseñar, rediseñar o implementar sus propias políticas públicas⁶²⁹. Como se pudo observar, los actores externos al sistema –con un amplio poder de gasto– introdujeron en la agenda pública ciertas medidas en el sistema, por ejemplo, en los procedimientos penales⁶³⁰. Esto es ventajoso por motivos de experiencia, costos y *know how*, hasta el momento en que no se tiene en cuenta las particularidades de los diferentes sistemas jurídicos. Cómo se verá más adelante, eso tiene consecuencias de mediano y largo plazo en el proceso, especialmente en el caso del comportamiento de los jueces ecuatorianos, ya que la entrada de una política pública de justicia que obliga a mayores controles hacia el Ejecutivo, choca con las prácticas tradicionales políticas dentro del sistema judicial⁶³¹.

Finalmente, se privilegió elementos de eficiencia y eficacia y nombramiento de jueces dentro del sistema⁶³². En ningún momento se trató sobre cómo las obligaciones jurídicas defendían ciertos derechos o no. A pesar de que se pudiera intuir que aquello depende de la formación de los jueces, es una consecuencia de la tipología, basada en el funcionamiento del sistema y no en el fondo de la misma⁶³³. Eso responde a los valores que defendería el modelo de actuación, y cuáles serían las consecuencias del mismo. Se privilegió el performance judicial a la calidad de las sentencias, lo que derivó en un sistema que funciona a través de números puramente técnicos, pero que no se basa en el factor más importante: la defensa de los derechos fundamentales, que es justamente el fin del sistema jurídico⁶³⁴.

Las reformas judiciales latinoamericanas, si las analizamos a través de sus trayectorias y su contexto internacional, muestran un elemento importante para la gestión democrática de

⁶²⁸ HAMMERGREN (2008): op. cit., págs. 92-93.

⁶²⁹ Cfr. MOSSBERGER K.; WOLMAN H.: "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations" en *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 4, 2003, págs. 428-440.

⁶³⁰ Esto confirma la tesis de Sahlin-Anderson, en el sentido de que la reforma de políticas públicas en su contexto global es internacional (los países aprenden de otros mediante procesos de imitación de experiencias exitosas) y transnacional (debido al papel de los organismos internacionales). SAHLIN-ANDERSSON, K.: *National, international and transnational constructions of new public management*, Stockholm Center for Organizational Research, Stockholm University, 2001, págs. 5-7.

⁶³¹ DOMINGO, P. y RAMOS ROLLÓN, M.: "Reflexiones sobre la reforma judicial en América Latina y el papel de la Cooperación Española", en *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, Ahrens, H.; Bodemer, K. (eds.), GIGA, BID, REDGOB, 2007, págs. 228 – 229.

⁶³² SOUSA (2007): op. cit., págs. 103 y ss.

⁶³³ HAMMERGREN (2008): op. cit., págs. 92-93.

⁶³⁴ BOBBIO, N. (1996): *Teoría General del Derecho*, Ed. Debate, Madrid, pág. 78.

la misma: el Estado sigue siendo el foco primario de análisis⁶³⁵, dado que el servicio judicial es exclusivo de la autoridad pública⁶³⁶. En este sentido, las intervenciones en el sistema de justicia, al ser de segunda generación, han tenido que adaptarse a paradigmas liberales que privilegian los derechos civiles y políticos. En ese orden de cosas, se confirma lo planteado por los analistas: los mejoramientos judiciales en Latinoamérica son incompletos, basados en paradigmas de “desarrollo a costa de libertades”, y no logran distribuir el poder político entre todos los actores del sistema, por lo que su accionar no puede ser enteramente democrático. Las innovaciones de segunda generación privilegian a los derechos civiles y políticos, por cuanto aseguran la abstención del Estado, ahí se enmarcarían la defensa del debido proceso y a una administración adecuada. Pero restringir la riqueza del sistema judicial y de sus actividades a la simple aplicación de la Ley es limitarlo⁶³⁷. El papel del juez actual implica resolver conflictos que amenazan la estabilidad del tejido social, habida cuenta que el Estado no sólo debe asegurarle independencia, sino medios de garantía y protección de sus actividades, y que el sistema jurídico tenga un efecto útil, centrado en la protección de los ciudadanos⁶³⁸. Esto demuestra que, a pesar de sus esfuerzos, el Estado debe tomar decisiones de agenda que privilegian unos valores de gestión por encima de otros.

En conclusión, el modelo de Pollitt se confirma. Lo sucedido en América es una trayectoria con variados actores, modelos y velocidades de avance en relación con los puntos alfa y omega de cada caso. Existen actores que modelaron la trayectoria, de acuerdo al *agenda-setting* planteado, especialmente en relación con la forma cómo los ejecutores (los poderes Ejecutivos) ofrecen mecanismos para solucionar problemas estructurales. De la literatura revisada, no se puede negar los avances institucionales y cuantitativos; pero no se observa que se haya pensado en los límites democráticos de la misma. Ese hecho será más claro en capítulos posteriores, donde se hará una revisión de las reformas judiciales realizadas en la República del Ecuador, con especial énfasis en el último esfuerzo de mejora, realizado entre los años 2007 y 2014.

⁶³⁵ DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R. (2001): *Teorías Contrapuestas sobre Relaciones Internacionales*. Estados Unidos, Pearson, pág. 68.

⁶³⁶ HOBBS, T. (1997): *Leviatán*, Altaya, Barcelona, pág.151.

⁶³⁷ Cfr. SCOTT, J.: “The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights” en *Osgoode Hall Law Journal*, núm. 769, 1989, pág. 833.

⁶³⁸ Por ejemplo, ver lo establecido por la CIDH en: *Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C. Núm.118, párr. 69; *Caso Baena Ricardo y otros. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C Núm.61, párr. 66, 67 y 100; y *Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C Núm.82, párr. 74, así como el Tribunal Europeo de DD.HH. *Caso Tyrer v. The United Kingdom*, 5856/72, sentencia de 25 de Abril de 1978. Series A. núm.A26, párr. 31.

CAPÍTULO 4. REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA: CARACTERIZACIÓN POLÍTICA E IDEOLÓGICA ANTES DEL AÑO 2007

Al analizar los sistemas judiciales de Latinoamérica, la reflexión jurídica ha profundizado el derecho adjetivo y sustantivo, pero hay una carencia teórica respecto al gobierno del sistema judicial. Esto deja al Derecho en una mera abstracción teórica que impide proteger los derechos fundamentales⁶³⁹. Ecuador no escapa a este hecho, pues un sector marginal de la academia ecuatoriana ha tratado el tema⁶⁴⁰. No existe un debate teórico sobre el modelo de gobernanza de la Función Judicial, y cuál es su utilidad para el sistema democrático⁶⁴¹.

Estas páginas explicarán el desarrollo de la reforma ecuatoriana entre el 2007 al 2014, a la luz de los siguientes elementos: a) la estructura del Estado y de la Función Judicial como situación *alfa*; b) el papel del Poder Ejecutivo; c) el rol de los ministros como mandarines y ejecutores de política pública; d) la cultura administrativa; e) las acciones o contenido; y f) resultados y evaluación. Al poder enmarcar la situación en el sistema político administrativo ecuatoriano, se lo abordará a la luz de la variable de la democracia delegativa.

1) EL PODER EJECUTIVO ECUATORIANO: DE LA CRISIS DE LOS AÑOS NOVENTA AL PRESIDENCIALISMO CENTRALIZADO

Para tratar la evolución del sistema judicial ecuatoriano, es necesario contextualiza brevemente su contexto. La República del Ecuador tiene una población total de 14 483 499 habitantes según el último censo, distribuida regionalmente de forma muy desigual: sólo tres provincias (Guayas, Pichincha y Manabí), de entre las veinticuatro existentes, concentran el 53% de la población del país⁶⁴². A pesar de sus buenas tasas de crecimiento⁶⁴³, los niveles de pobreza son elevados: a finales de 2010 un 31,5% de la

⁶³⁹ ZAFFARONI, R. (2009): op. cit, págs. 109-111.

⁶⁴⁰ El acercamiento más importante se ha hecho desde la ciencia política. BASABE (2014): op. cit., plantea que los mecanismos de reforma del Estado son más democráticos, por cuanto se plantean mediante la gestión de las mayorías electorales, pero existe un retroceso en los actores republicanos.

⁶⁴¹ “Sólo los abogados pueden evitar en los intereses de la lucha para la creación de la ley, el triunfo del más fuerte (...) contra las fuerzas económicas que cada vez sólo se dedican a lucha, apoyar a las fuerzas morales que pueden mitigar los conflictos”. RIPERT, G. (1955): *Les forces créatrices du droit*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, pág. 84.

⁶⁴² *Ibidem*.

⁶⁴³ Información oficial del sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, disponible online en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/> con acceso el 29 de octubre de 2014.

población se ubicaba bajo la línea de pobreza, con una tendencia a la baja que ha llegado al 25,55% el año 2014⁶⁴⁴.

Uno de los hitos de la institucionalidad ecuatoriana es el papel del Ejecutivo, como organizador de cambios en el sistema administrativo, y ser cabeza de gobierno de elección popular directa por un período determinado⁶⁴⁵. Para llegar a esa posición es necesario construir un liderazgo capaz de soportar todo el aparataje estatal, y que cuente tanto con legitimidad política, como con las competencias adecuadas para ejercerla. En el caso ecuatoriano, todas las constituciones son presidenciales, con acento desde el proceso de democratización al final de los años setenta⁶⁴⁶. El presidente ecuatoriano está instituido como el funcionario que ejerce la Función Ejecutiva, Jefe del Estado y gobierno; así como responsable de la administración pública⁶⁴⁷. El Ejecutivo basa su actuación en función del principio de legalidad⁶⁴⁸.

En ese orden de cosas, cabe preguntarse cuál es la relación del Ejecutivo con una reforma del Estado, y en particular con la del sistema judicial en el caso Ecuatoriano. Mejorar la situación de quienes estaban encargados de aplicar el derecho no había encontrado espacio en la agenda del Ejecutivo, sino que era delegada a otros actores como los ministros del Estado⁶⁴⁹. Esto concuerda tanto con el sistema constitucional, los plantea como ejecutores primarios de la política pública, y con la teoría, que asume una centralidad en las élites administrativas en la acción de gobierno⁶⁵⁰. En consecuencia la arena de la discusión pública estaba sujeta a las presiones que sucedían entre el la casa presidencial y el Legislativo⁶⁵¹. Por otro lado, el sistema judicial estaba preso en la concepción de la separación de poderes ecuatoriana: un sistema de pesos y contrapesos dual, en el no aportaba como mecanismo de control horizontal. Esto tiene dos respuestas, una en los años 90, basada en la NGP, y una a partir del año 2007, de potenciación del Ejecutivo.

⁶⁴⁴ Información oficial del sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, disponible online en http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Empleo-dic_2013/Presentacion_Pobreza_Dic_2013.pdf, con acceso el 20 de octubre de 2014.

⁶⁴⁵ Cfr. MAINWARING, S.: "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, págs. 118-119.

⁶⁴⁶ SÁNCHEZ, F. (2008): *¿Democracia no lograda o democracia malograda?: un análisis del sistema político del Ecuador, 1979-2002*. FLACSO-Sede Ecuador, Quito, pág. 98.

⁶⁴⁷ Art. 141 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁶⁴⁸ RAZ, J. (1991): *Razón práctica y normas*, RUIZ MANERO, J (trad.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 81-82.

⁶⁴⁹ Informante 1, Entrevista realizada el 24 de junio de 2014, Quito.

⁶⁵⁰ POLLITT (2011): op. cit., págs. 246 y ss.

⁶⁵¹ Esto lleva al bloqueo de la actividad de estos estamentos y desconfianza, con lo que cualquier política pública era ralentizada en función de la pugna de poderes de turno SÁNCHEZ, F. (2008): op. cit., pág. 235.

Las reformas de los años noventa trataron de redistribuir el poder de toma de decisiones, y recuperar estabilidad en la acción estatal. Lo que se hizo fue limitar al Ejecutivo, y hacer que sus competencias pasaran a varias agencias donde estén integrados más actores⁶⁵². Este proceso fue limitado en la crisis del sistema presidencial ecuatoriano (1997-2007)⁶⁵³. Esa catástrofe a nivel político minó la confianza en el país y condujo a una crisis económica de alto nivel y complejidad⁶⁵⁴. La recesión llevó a un daño gravísimo del tejido social, manifestado en la migración forzada por motivos económicos y la pérdida de la legitimidad de todo el sistema político⁶⁵⁵.

La respuesta que se dio desde la sociedad y la construcción institucional a partir del 2007 fue retornar al presidencialismo. Esto puede explicarse a nivel de la cultura política, y de la construcción jurídica. La cultura política en Latinoamérica ha sido calificada como “absolutista, elitista, jerárquica, corporativista y autoritaria”⁶⁵⁶. Entonces, la crisis de gobernanza, el desorden en el poder y su ejecución⁶⁵⁷ en Ecuador obligaron a una respuesta acorde a la cultura política, siguiendo una secuencia lógica: los supuestos culturales de la racionalidad y de la igualdad se hallan “en suspenso” en la mentalidad política y social ecuatoriana⁶⁵⁸. Esa irracionalidad, unida a una construcción histórica de ingobernabilidad, creada por los agentes políticos⁶⁵⁹, obligaba una respuesta directa. En este orden de cosas, la cultura circundante necesitaba una solución que diera efectividad a la acción del Estado, un orden de conducta legítimo y una autoridad política validados por la sociedad⁶⁶⁰: si existía una crisis de la capacidad de gobierno, debía devolverse capacidades de gobierno al Estado para que recuperase sus líneas de poder y, con ellas, reordenar el país. En tal

⁶⁵² GARGARELLA, R.; COURTIS, C. (2009): *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009, pág. 10.

⁶⁵³ Durante ese lapso, el país tuvo 8 jefes de Estado; tres de ellos (Jamil Mahuad, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez) sacados de su puesto mediante asonadas civiles o cívico-militares; dos presidentes interinos (Fabián Alarcón y Alfredo Palacio), con bajos niveles de popularidad durante sus respectivos gobiernos; dos presidentes que llegaron al Ejecutivo como vicepresidentes y los sucedieron después del abandono del cargo (Gustavo Noboa Bejarano y Rosalía Arteaga), y Rafael Correa Delgado.

⁶⁵⁴ Al año 2007, en la presidencia de Alfredo Palacio, se evidenciaba “el desgaste económico, político y social del modelo neoliberal, que había sido combatido con persistencia por los sectores populares, que fueron los más afectados por sus políticas profundamente inequitativas, DIAMOND, L.; LINZ, J.: “Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America” en *Democracy in developing countries*, vol. 4: Latin América, DIAMOND, L.; LINZ, J, MARTIN LIPSET (eds.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, pág. 9, sin que se haya logrado su sustitución por formas menos excluyentes de promover la acumulación de capital” FLACSO ECUADOR (2011): *Estado del País: Informe cero. Ecuador 1950-2010*, FLACSO ECUADOR, pág. 166.

⁶⁵⁵ “El país —entre el año 1995 y 2000— experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina. El número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%” ACOSTA, A (2004): “Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la migración” en *Migraciones: Un juego con cartas marcadas*, HIDALGO F. editor, Ediciones Abya-Yala, Quito, pág. 260.

⁶⁵⁶ DIAMOND, L.; LINZ, J.: “Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America” en *Democracy in developing countries*, vol. 4: *Latin América*, DIAMOND, L.; LINZ, J, MARTIN LIPSET (Eds.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, pág. 9.

⁶⁵⁷ Cfr. MÉNENDEZ, A: “Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, vol. I, FLACSO Ecuador, Quito, págs. 79-98.

⁶⁵⁸ BUSTAMANTE, F.: “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*, FLACSO ECUADOR, Quito, 2003, pág. 351.

⁶⁵⁹ BUSTAMANTE F. (1997): op. cit., pág. 60.

⁶⁶⁰ WEBER, M. (2002): *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F. pág. 27.

razón se dio una vuelta al presidencialismo, manifestado jurídicamente en la Constitución de 2008. Esta construcción puede verse como un equilibrio forzado: se propone al presidencialismo maximizado, o con amplias competencias de forma positiva⁶⁶¹, en el que la alta legitimidad democrática del jefe de Estado (ganada a través de las urnas) mantiene en funcionamiento el sistema, y sirve como un mecanismo para solucionar los conflictos internos, bajo el supuesto teórico que funcione el principio de legalidad, y que el Ejecutivo se encuentre controlado por otras agencias dentro del mismo Estado⁶⁶².

La Constitución privilegia al Ejecutivo al ser el más legitimado socialmente para la gestión pública y redistribuir el poder político⁶⁶³. Frente a esta opción, la respuesta desde la teoría política es que el diseño institucional de la Constitución 2008 establece –a diferencia de las constituciones anteriores– un mecanismo de canalización de la participación ciudadana, para dejar en igualdad de condiciones tanto a quienes han sido elegidos por voluntad popular, como a aquellos designados por el Ejecutivo⁶⁶⁴. Las varias agencias de control horizontal creadas en la década de los noventa se mantienen de forma nominal y formal, pero en sus mecanismos de selección prima la decisión del Ejecutivo legitimado por la ciudadanía. La rendición de cuentas está mediada por el lazo que existe entre los organismos, por lo que la capacidad de estas agencias para ser actores de veto en la gestión pública es limitada⁶⁶⁵.

En resumen, el diseño constitucional ecuatoriano se basa en un sistema presidencial constante a nivel histórico, enfrentado en su gestión con la multiplicidad de actores de veto. El principal freno o contrapeso del Ejecutivo ecuatoriano era el Poder Legislativo, y el papel del sector judicial era marginal. La crisis sistémica de finales de los años noventa y principios del siglo XXI generó un profundo malestar social que fue remediado con una intervención a favor de un presidencialismo más fuerte. El actual modelo delega el poder a favor del Ejecutivo y posibilita que la trayectoria de la reforma carezca de influencias

⁶⁶¹ De la comparativa de número de competencias, la Constitución Ecuatoriana establece 32 competencias para el Presidente, siendo el número más alto de todos los textos constitucionales de los últimos 37 años. Cfr. BASABE (2014): op. cit., pág. 58.

⁶⁶² Cfr. SIEGEL, R.B.: “Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto era” en *California Law Review*, vol. 94, 2006, pp. 1339-1350.

⁶⁶³ Este es el punto más importante. Al no distribuir el poder, y romperse los mecanismos del control, la cabeza del Ejecutivo no tiene ni limitaciones a su conducta, ni alicientes desde la opinión pública para actuar democráticamente o con el principio de legalidad. Cfr. CORRALES J.: “Hugo Boss: how Chávez is refashioning dictatorship for a democratic age”. En: *Foreign Policy*, enero-febrero, 2006, disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/01/04/hugo_boss, con acceso el 31 de octubre de 2014.

⁶⁶⁴ ÁVILA, R. (2011b): op. cit., pág. 71-73.

⁶⁶⁵ BASABE, S.: “Ecuador: Reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2, 2009, pág. 389-390.

externas que pudieran modelarla, con lo que el diseño de un mecanismo de *accountability* puede verse limitado, o ser tratado como una mera formalidad.

Respecto a la burocracia, la construcción de un cuerpo de servidores públicos organizado es un producto tardío en el Ecuador. A pesar de que existían funcionarios pagados por el Estado desde la fundación del mismo⁶⁶⁶, no existía ningún mecanismo de racionalidad: la gran mayoría de funcionarios obtenían su puesto, mediante componendas y arreglos de índole política⁶⁶⁷. Esto provocaba que no se generaran aprendizajes institucionales, por cuanto la permanencia de los funcionarios dependía de su situación en el entramado de poder. Por esta razón, la gestión de la *res pública* y su aplicación normativa estaban sujetas a la movilidad política⁶⁶⁸. No hubo normatividad en lo referente a la estabilidad laboral hasta 1952, durante la administración del presidente Galo Plaza, cuando se expidió la primera Ley de Carrera Administrativa que empezó a preocuparse específicamente por la problemática de los servidores públicos⁶⁶⁹. En 1959 se promulgó la segunda Ley⁶⁷⁰.

Durante el tercer velasquismo fue creada la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1954) para institucionalizar la planificación. De esta manera, el Estado tomó para sí la función de conducir el desarrollo económico de la nación y en consecuencia del modelo de administración pública⁶⁷¹. Actualmente y después de varias reformas promovidas por el gobierno nacional, el actual Gabinete Ministerial está conformado por veinte ministerios de línea, ocho ministerios coordinadores, el Vicepresidente de la República y nueve Secretarías de Estado⁶⁷².

⁶⁶⁶ Debe tenerse en cuenta que el tema nace desde la formación del Estado. A falta de una masa crítica que pudiera ser aprovechable, los funcionarios de la época de la Gran Colombia, en el actual Ecuador sólo podían ser venezolanos o colombianos, lo que generó varios reclamos. Cfr. STORNAIOLO, U. (1999): *Ecuador: Anatomía de un país en transición*, Editorial Abya Yala, Quito, pág. 151.

⁶⁶⁷ El sistema político administrativo ecuatoriano ha sido descrito como “de una intensa discusión y debate interno” y que “la vida democrática es producto del inmovilismo, producto de la avidez con la que se aprovechan las ventajas que conlleva el poder para aquellos que lo detentan tan brevemente” Cfr. ALCANTARA, M. (1999): *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1, América del Sur, Tecnos, Madrid, pág. 398.

⁶⁶⁸ *Ibidem.*, págs. 397-398.

⁶⁶⁹ DURÁN, C: *Revista Memoria*, Ecuador, Instituto de Historia y Antropología Andinas, 1994, pág. 134. Véase además DURÁN, C. (2000): *Irrupción del sector burócrata en el estado ecuatoriano, 1925-1944: perspectiva a partir del análisis de la vida cotidiana de Quito*, Editorial Abya Yala, Quito, pág. 25.

⁶⁷⁰ Esta ley pretendía un matiz castrense cuando establecía que todo movimiento de personal debería ser comunicado a las Fuerzas Armadas, tratando de involucrar a los militares en asuntos públicos civiles y evidenciándose el gran poder que ejercía este sector. En el caso ecuatoriano, las dictaduras de los años 60 y 70, tuvieron un historial de DD.HH. marginal, en comparación de sus homólogos del Cono Sur, y hubo esfuerzos de generar “esfuerzos militares para fortalecer las instituciones públicas y comprometerse con la construcción de la nación, para llevar a cabo reformas redistributivas y auspiciar un patrón de desarrollo social más benigno”. NORTH, L. (2006): *op. cit.*, pág. 91.

⁶⁷¹ No se puede concebir la historia política del Ecuador sin tener en cuenta a Velasco Ibarra, 5 veces presidente y gran animador de la vida política del país en el S. XX. A pesar del esfuerzo de planificación, el Presidente Velasco tenía sus dudas. En sus propias palabras: “La Junta de Planificación se volvió un organismo de burocracia infinita que hacía volúmenes ENORMES (mayúsculas originales), de cosas que yo debía hacer, cuando yo conocía más de las carreteras que debían hacerse” Cfr. CUVI. P (2007): *Velasco Ibarra, el último caudillo*, Editorial Eskeletra, Quito, pág. 127.

⁶⁷² POLGA HECIMOVICH, J. (2013): *op. cit.*, pág. 148.

2) ESTADO DE LA DEMOCRACIA Y REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO ANTES DEL AÑO 2007.

Al momento del inicio de la última reforma judicial en el año 2007, Ecuador se encontraba en una convergencia debido al ascenso de un actor político dominante (AP). Esto, unido a la desinstitucionalización de agrupaciones políticas tradicionales, complicaba la construcción de una política pública eficiente⁶⁷³ y en consecuencia limitaba la construcción democrática⁶⁷⁴. Esto sucedió por dos causas. La primera es, como lo plantea Huntington, la falta de institucionalización histórica de los partidos políticos⁶⁷⁵: desde 1900 (fecha de las primeras elecciones libres), las agrupaciones políticas son caudillistas, y piramidales, sostenidas gracias a los lazos históricos, familiares o económicos de sus miembros. Inclusive en los momentos de “grandes cambios” en el sistema político, el sistema nunca fue subvertido, y el poder se repartió entre élites económicas⁶⁷⁶. Las agrupaciones políticas eran redes clientelares que aseguraban la entrada a la gestión de recursos estatales y el control del sistema jurídico⁶⁷⁷. Esto llevó a la consolidación en los años 70 y 80 de actores con una alta defensa del orden constituido, con una estructura de soporte piramidal y personalista⁶⁷⁸. Empero, no existía una crisis de representación, toda vez que una mezcla de arreglos institucionales (voto censitario), invisibilización de colectivos importantes (como la indígena y las mujeres) y uso de la violencia (como mecanismo de represión), aseguró la existencia de una élite cerrada, impermeable al ascenso social que mantuvo el control del sistema partidario, inclusive en época de dictaduras militares y que pese a la conflictividad, podía mantenerse operativa, gracias a las prácticas informales efectivas a nivel de votos, pero nocivas para la gestión técnica de la política pública⁶⁷⁹.

⁶⁷³ CAMOU, A. (1995): “Gobernabilidad y Estabilidad” en *Gobernabilidad y Democracia*. IFE, México, pág. 22.

⁶⁷⁴ ALCÁNTARA, M.: “De la gobernabilidad” en *América Latina Hoy*, núm. 8, 1992, págs. 7-13.

⁶⁷⁵ HUNTINGTON, S. (1992): op. cit., pág. 62.

⁶⁷⁶ FREIDENBERG, F.; ALCÁNTARA SÁEZ M. (2001): *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, pág. 15 y ss.

⁶⁷⁷ PACHANO, S.: “Partidos y clientelismo en Ecuador” en *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 2., 2001, págs. 30-31.

⁶⁷⁸ Estos movimientos tuvieron tres etapas importantes, una “estabilización”, en la transición democrática, una cierta zona de confort hasta el año 1997, y un último período, basado en la reconfiguración total del sistema, y el ascenso de nuevos movimientos. Cfr. SANCHEZ F. (2008): op. cit., págs. 43-50. Inclusive, sucedían episodios de control social histórico: las huelgas de trabajadores o la represión a movimientos estudiantiles, eran concebidos como escenarios delincuenciales más que como respuestas políticas, cosa que se manifestó en el terrorismo de Estado de los años 80. Cfr. RODAS CHAVEZ, G. (2000): *La izquierda ecuatoriana, aproximación histórica*, Editorial Abya-Yala, Quito, págs. 142-143, 136-149.

⁶⁷⁹ Para la teoría, después de la inestabilidad histórica sucedida en el país entre 1997 y 2007, el sistema político ecuatoriano era un “escenario que generaron se asemejaba a un ring en el cual todos los actores políticos competían por aparecer como actores ‘puros’ de cualquier connotación política” ECHEVERRÍA, J.: “La Democracia difícil: Neopopulismo y Democracia en el Ecuador”, en *Revista Íconos*, núm. 27. FLACSO, 2007, pág. 30.

Esta falta de gestión técnica hacía que los partidos basaran sus planes de gobierno en la defensa de su interés de grupo⁶⁸⁰. En resumen, las agrupaciones ecuatorianas hasta el año 2007 eran mecanismos de representación de grupos de poder⁶⁸¹, cuyo único límite eran actores de veto externo⁶⁸². Frente a estos, el Estado mantenía bajos niveles de institucionalización, por lo que los partidos eran la única herramienta para el acceso al poder, a recursos y ventanas de oportunidad legal⁶⁸³.

Esas ventanas de oportunidad pueden ilustrar la relación entre los partidos políticos y el “reformismo. Los actores de la última época democrática (a partir de 1978) han sostenido a “la reforma” como una promesa electoral constante⁶⁸⁴. Esto se explica por dos razones. La primera es de tipo reactivo: la inestabilidad y frecuentes giros electorales, ocasionaron que la política pública sea una respuesta electoral a dinámicas clientelares, sin atenderlas de forma coherente⁶⁸⁵. La segunda es de tipo comunicacional: existe una tendencia histórica de utilizar como mensaje electoral e institucional el “rechazo al pasado”, que abarca desde la yuxtaposición a la negativa pura y simple de continuar con una política pública exitosa⁶⁸⁶.

Como efecto de esas dos situaciones, las prácticas institucionales en el sistema judicial también fueron afectadas por este desorden. La democracia o la división de poderes no son elementos de juicio para el votante ecuatoriano, sino que su voto se basa en su bienestar económico⁶⁸⁷, por lo que la judicatura no es percibida como importante en un sistema institucional lleno de contradicciones⁶⁸⁸. Por tal razón actores partidarios y legislativos han

⁶⁸⁰ PACHANO, S. (2001): op. cit. pág. 25

⁶⁸¹ CONAGHAN, C. (1991): op. cit. pág. 255.

⁶⁸² MENÉNDEZ-CARRIÓN, A. “La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas” en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, BURBANO DE LARA, F. (comp.), FLACSO ECUADOR, Quito, 2003, pág.199.

⁶⁸³ *Ibidem*. Esto llega a niveles de absurdo en el caso de Abdalá Bucaram (presidente entre 1996-1997), que planteaba la posibilidad de pactar “con todos los partidos” inclusive aquellos que estaban “en su contra”, Véase, LEÓN GONZÁLEZ, C (1991): *La ideología ecuatoriana*, Editorial Universidad de Guayaquil, Guayaquil, pág. 90.

⁶⁸⁴ Se plantea que este proceso se inicia en el año 1972, motivado por el inicio de la explotación petrolera. Cfr. AYALA MORA, E: “Los partidos políticos en el Ecuador en las últimas décadas” en *Ecuador contemporáneo*, MALO GONZÁLEZ, C. (comp.), UNAM, México, 1991, pág. 33.

⁶⁸⁵ Como consecuencia de este giro abrupto, aquellos no beneficiados se convierten en actores de veto, con alto nivel de presión social, y empoderados políticamente; y así, se dificulta la gestión normativa. Cfr. MEJÍA ACOSTA, A. (2008): op. cit., pág. 261.

⁶⁸⁶ La reforma de las instituciones, ha sido propuesta como una “orquesta desafinada, formada por políticos, académicos y consultores” SANCHEZ, F. (2008): op. cit, pág. 23. Esto podría ser una explicación de los giros de un Estado interventor a un Estado empresarial, hasta arribar al modelo actual de “recuperación del Estado”. en el caso ecuatoriano se define como: “democratizar el Estado significa recuperarlo para la ciudadanía. Amparados en el mandato constitucional, la transformación del Estado tiene como primer eje recuperar las facultades del Estado de rectoría, planificación, regulación, y control, que durante el período neoliberal fueron profundamente debilitadas hasta, en algunos casos, casi desaparecer”. SENPLADES (2011): *Recuperación del Estado para el Buen Vivir: La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*, SENPLADES, Quito, pág. 12

⁶⁸⁷ Este hecho es una constante en Latinoamérica, y eso se vuelve acicate para los bandazos entre regímenes autoritarios o democráticos. Cfr. PARAMIO, L. (2003): *La democracia tras las reformas económicas en América Latina*, Documento de Trabajo 99-03, CSIC, pág. 2.

⁶⁸⁸ PACHANO, S.: “Ecuador: la provincialización de la representación” en *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, MAINWARING, S. et al. (coord.), Editorial Norma, Bogotá, pág. 170.

actuado contra los jueces sin limitaciones de ningún tipo⁶⁸⁹. En relación a las políticas públicas judiciales, se mantuvo la tendencia del resto de acciones estatales: implementación de acciones espectaculares, y una reacción ciudadana negativa, lo que impidió institucionalización transversal⁶⁹⁰. Al final, la labor de los jueces como actor con poder era limitada, y estaba sujeta al cortoplacismo de los actores políticos, considerando la inestabilidad estructural del sistema⁶⁹¹.

3) ADMINISTRACIÓN JUDICIAL E HISTORIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA (1830-2007)

Ecuador es un país con más de treinta años consecutivos de democracia⁶⁹². Su Constitución vigente, aprobada en el año 2008, reafirma un Estado “de derechos y justicia” con disposiciones que garantizan un sistema de justicia independiente, eficiente y accesible a la ciudadanía. En efecto, la Constitución (art. 11, núm. 9) plantea que es el deber máximo del Estado el respeto y garantía de los derechos. Asimismo, el art. 75 dispone que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad...”. Su sistema judicial actual está sostenido, como se ha explicado en páginas anteriores, por una base constitucional altamente garantista⁶⁹³. Dentro de esta estructura de derechos previstos⁶⁹⁴, se incluye la obligación estatal a la buena administración de justicia, que debe ser: a) independiente; b) accesible; c) eficaz y eficiente⁶⁹⁵. En relación con la planificación a nivel macro —el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)—, se ha planteado la Justicia como un eje principal. En la versión de 2009-2013 del plan, su objetivo 9 garantiza la vigencia de los derechos y la justicia, y establece como política pública:

⁶⁸⁹ FREIDENBERG, F.: “La política se fue fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organizaciones informales de partidos a nivel local en Ecuador.” en *Nueva Sociedad*, núm. 225, 2010, pág. 132. Véase también GRIJALVA, A. (2011): op. cit. pág. 35.

⁶⁹⁰ Cfr. CONAGHAN, C. (1991): op. cit., págs. 255-257.

⁶⁹¹ VASCONEZ, A. et. al (2005): *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. Santiago de Chile, CEPAL, pág. 8.

⁶⁹² Esta afirmación debe ser hecha con beneficio de inventario: desde 1997 a 2007 un período de inestabilidad política que amenazó con afectar de manera sistémica a la democracia, que tiene un elemento causal directo con el sistema económico; el mayor impacto sobre el apoyo al sistema, igual que en el caso del apoyo a la democracia, es la percepción del desempeño económico del gobierno. Cfr. DONOSO, J. C., MONTALVO, D., y ORCÉS, D. (2010): *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Universidad San Francisco de Quito, CEDATOS, LAPOP, Universidad de Vanderbilt, pág. 151.

⁶⁹³ En este sentido, la Constitución “Diseña una arquitectura de derechos sobre el reconocimiento de la igualdad de jerarquía de todos los derechos constitucionalizados y de aquellos que sin que estén reconocidos en la Constitución son afines a la dignidad humana, a la vez que reformula los derechos clásicos, y reconoce otros nuevos” CHAVEZ VALLEJO, G: “Orden jurídico, formación de jueces y transformaciones del Estado” en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, núm. 34, 2012, pág. 45.

⁶⁹⁴ Constitución de la República del Ecuador, art. 425.

⁶⁹⁵ Constitución de la República del Ecuador, arts. 75, 167-170

“Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral, que consiste en: a) Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa; b) Generar espacios de coordinación entre el poder judicial y otros sectores para crear políticas de transformación de la justicia”.

Estos principios se basan en la hipótesis central de que todo esfuerzo burocrático, *per se*, debe encaminarse al mejor ejercicio de las libertades individuales⁶⁹⁶. Actualmente, se ha entendido el objetivo de planificación en la actualización del PNBV (2013-2017) que supone la reforma del sistema judicial como un objetivo nacional⁶⁹⁷.

En contra del deber ser constitucional, el sistema jurídico ecuatoriano ha tenido escollos importantes para cumplir de manera efectiva este derecho. La judicatura ha sido un espacio social donde el acceso al debido proceso y a la imparcialidad es inversamente proporcional al poder político disponible⁶⁹⁸. Los ciudadanos tienen una percepción negativa de la actividad judicial⁶⁹⁹, y plantean la obtención de sus productos y servicios gracias a su cercanía a los centros de poder político⁷⁰⁰. Al no existir cercanía, la única opción es navegar en un sistema legal que reproduce las dinámicas tradicionales de exclusión ecuatoriana⁷⁰¹. En resumen, no existe una estructura institucional capaz garantizar la vigencia de los derechos fundamentales⁷⁰².

El sistema judicial está gobernado de manera formal por el Consejo de la Judicatura, un órgano de administración autónoma⁷⁰³. El Consejo tiene como funciones: a) definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización; b) conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos;

⁶⁹⁶ SENPLADES (2009): op. cit., pág. 123. Véase también CAMPS, V. (1998): *Evolución y características de los derechos humanos. Los fundamentos de los derechos humanos desde la filosofía y el derecho*. Colectivo EDAI, Madrid, págs. 21 y 22.

⁶⁹⁷ Véase SENPLADES (2013): op. cit. pág. 199 y ss.

⁶⁹⁸ Este fenómeno que no es raro en la órbita latinoamericana. Cfr. GUARNIERI C.; PEDERZOLI P. (1999): *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Santillana Ediciones, Madrid, pág. 10.

⁶⁹⁹ Según Latin America Public Opinion Project, la positiva llega al 48.2%, mientras la serie histórica de confianza en el sistema judicial de Latinobarómetro, ronda entre 77.1 %, (año 2008) entre poca y ninguna confianza, y 66.7% (2011). Cfr. LAYTON, M.; RODRÍGUEZ, M.; MOSELEY, M. y ZIZUMBO COLUNGA, D.: “Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences”, en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*, ZECHMEISTER, E. (ed.), Vanderbilt University, 2014, pág. 86, y base de datos on-line, Latinobarómetro.

⁷⁰⁰ Al respecto ZAFFARONI (2009): op. cit., pág. 151, planteaba ese hecho en forma de preguntas: “¿Cuáles son nuestras tradiciones? ¿Los jueces deteriorados y las magistraturas dependientes? ¿Las designaciones arbitrarias de los amigos? ¿Acaso la corrupción es nuestra tradición?”

⁷⁰¹ “La consecuencia de la cultura formal-inquisitiva es que las personas, abogadas, abogados, litigantes, juezas y jueces, profesoras y profesores del Derecho y juristas somos profundamente conservadores, pasivos y resistentes al cambio.” AVILA, R. “Cultura jurídica, facultades de derecho y función judicial” en *La transformación de la justicia*, op. cit., 2009, pág. 389.

⁷⁰² DE SOUSA SANTOS, B. (1998): *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, págs. 204-205.

⁷⁰³ Constitución del Ecuador, art. 178: El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Se cuenta con un sistema de jueces que se sostienen en tres instancias y una jurisdicción constitucional, basada en una división relacionada con la construcción del Estado nacida con la República: cantones, provincias, y nacional.

c) dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas; d) administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial; e) velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial⁷⁰⁴.

Pese a estos avances normativos, no cambiado el papel de la Función Judicial dentro de la estructura del Estado. Desde la creación del Ecuador en 1830, las perspectivas de concreción de un proyecto nacional y de Estado de Derecho se han visto maniatadas por problemas estructurales poco resueltos, relacionados con el poder regional⁷⁰⁵, y un abandono del resto del territorio a nivel de la gestión pública. Además, el centralismo y el abandono –unido a la falta de referentes históricos– el autoritarismo de dirigentes políticos, y otros factores estructurales, provocaron la imposibilidad de construir propuestas políticas a largo plazo; la polarización entre ciudades y el ascenso de líderes caudillistas no aportaron a un proyecto nacional y profundizaron la extensión de las sucesivas crisis⁷⁰⁶. No existía reinención positiva en el sistema, sino que el movimiento de desregulación de los años 90 llevó a separar ciertas áreas de la experiencia jurídica fuera del sistema judicial: por ejemplo, las áreas del derecho de propiedad intelectual y derechos de autor, fueron trasladadas a espacios autónomos, y se generó un amplio mercado dedicado a los métodos alternativos de solución de conflictos; inclusive en la misma educación jurídica se privilegiaba el estudio de áreas del derecho que mantuvieran a los abogados “fuera de los juzgados” y dentro de “islas de excelencia” administrativas que, al funcionar bien, ayudaban a la mejor consecución de objetivos personales⁷⁰⁷.

Con esta situación de inestabilidad y a pesar de las reformas de segunda generación, el Poder Judicial es quizás, uno de los más atrasados, pues basa su funcionamiento en la utilización de estructuras que responden a una visión feudal, colonialista y anquilosada en discursos jurídicos, que responden a lógicas decimonónicas de los grupos de poder

⁷⁰⁴ Cfr. Art. 254 y ss. del Código Orgánico de la Función Judicial.

⁷⁰⁵ Esto se refiere al centralismo entre las dos ciudades principales, Quito y Guayaquil. Este elemento no es simplemente político, sino económico: Las dos ciudades congregan el 73.1 por ciento de los ingresos del país. Véase CARRIÓN MENA F: "Bicentralismo y bicefalia urbana", en *Diario Hoy*, Agosto 2011. Disponible en: http://works.bepress.com/fernando_carrión/487

⁷⁰⁶ PACHANO, S.: "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994" en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, BURBANO DE LARA, F. (comp.), FLACSO ECUADOR, Quito, 2003, pág. 121.

⁷⁰⁷ "Los sistemas de enseñanza en nuestra Facultad de Derecho reflejan en términos generales los mismos vicios que observamos en todo el subsistema educativo nacional. Es decir, énfasis en la enseñanza más que en el aprendizaje, actuación protagónica del profesor y no del estudiante; contenidos informativos desactualizados y ambiguos, evaluaciones arbitrarias y subjetivas y, lo que es más grave aún, asimilación de aprendizaje a la idea de memorización, ritualista y acrítica". COLMENAREZ N. (1978): *Modelo de docencia jurídica, teoría y estructura*, Universidad de Carabobo, Editora Fórmula, Venezuela, pág.11.

económico y social, de poderes fácticos, de partidos políticos y hasta de caudillismos locales que tienen condicionada a la administración de Justicia para que responda a los intereses de estos sectores⁷⁰⁸. De estadísticas levantadas el año 2010, de un total de 1980 personas consultadas a nivel nacional, el 57% de usuarios calificaban al desempeño del funcionario como “no satisfactorio” y casi el 53% de usuarios dijeron que el tiempo de tramitación de su causa es “lenta y muy lenta”. Por otro lado el 7% de usuarios manifestó que algún funcionario le ha pedido pago de coima para agilizar los trámites; un mismo porcentaje ha recibido algún tipo de violencia, física, sexual o psicológica⁷⁰⁹.

Estas limitaciones, aunque tienen muchas casusas, dependen de un sistema institucional que asegura el mantenimiento de dinámicas tradicionales. Esto puede visibilizarse con la siguiente tabla, que muestra la tendencia histórica de generar estructuras formales de independencia a la función judicial, pero con controles por parte del Ejecutivo o el Legislativo.

Tabla N° 7:
Independencia judicial en la historia constitucional ecuatoriana

CONSTITUCIÓN	RESPONSABLE DIVISIÓN DE PODERES EJECUTIVO- JUDICIAL	NORMA EXPRESA	Norma de Independencia Judicial
1830	EJECUTIVO	36. 2. Por infringir la Constitución; atentar contra los otros poderes; impedir la reunión y deliberaciones del Congreso; negar la sanción a las leyes formadas constitucionalmente; y provocar una guerra injusta:	No
1835	EJECUTIVO	Art. 68.- El Poder Ejecutivo es responsable: por traición y conspiración contra la República; por infringir la Constitución; atentar contra los otros poderes; impedir la reunión y deliberaciones del Congreso; negar la sanción a las leyes y decretos acordados constitucionalmente, y por provocar una guerra injusta	No
1843	PESOS Y CONTRAPESOS, CON ÉNFASIS EN EL EJECUTIVO	<p>Artículo 3.- El Gobierno de la República del Ecuador es popular, electivo, representativo, alternativo, responsable, y distribuido para su ejercicio en tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo, y Judicial; cada uno se ejercerá separadamente, y dentro de los límites que le señala esta Constitución; sin que jamás puedan reunirse en una misma persona.</p> <p>Artículo 4.- El poder de hacer las leyes corresponde al Congreso: el de ejecutarlas, al Encargado del Ejecutivo; y el de aplicarlas civil y criminalmente, A los tribunales y juzgados.</p> <p>Artículo 65.- Es responsable el Poder Ejecutivo: por traición y conspiración contra la República: por infringir la Constitución: atentar contra los otros poderes: impedir la reunión, y deliberaciones del Congreso; y por negar la sanción a las leyes, y decretos acordados constitucionalmente.</p> <p>Artículo 71.- Los Secretarios del Despacho son responsables: por traición y conspiración contra la República: por autorizar la infracción de la Constitución, leyes y tratados públicos; o los actos que atenten contra los otros poderes, o que impidan la reunión del Congreso. No salva a los Ministros de esta</p>	Si, Norma General

⁷⁰⁸ Cfr. ÁVILA, R. (2011b): op. cit., pág. 61-62

⁷⁰⁹ Cfr. ISVOS, Informe de resultados sobre el Estudio de percepción de los usuarios sobre los servicios de justicia en el Ecuador, Agosto 2010.

		responsabilidad, la orden verbal, o por escrito, del Poder Ejecutivo.	
1845	CONTROL DE PODERES CLÁSICO.- Existencia de preeminencia de la cámara de representantes, para la acusación al Presidente	<p>Artículo 15.- El Poder Supremo se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cada uno ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin exceder de los límites que ella prescribe.</p> <p>Artículo 29.- Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes: 1. Acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la República o a la persona que se hubiese encargado del Poder Ejecutivo, a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Consejeros de Gobierno, y a los individuos de la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>Si, Norma específica:</p> <p>Artículo 95.- Los tribunales y juzgados fundarán siempre sus sentencias, y no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado</p>
1850	SISTEMA DE CONTROL CLÁSICO, PREENINENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO	<p>Artículo 13.- El Gobierno del Ecuador se distribuye para su ejercicio en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que, conforme a esta Constitución, corresponden a los otros; debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos, sin que jamás puedan reunirse en una sola corporación o persona.</p> <p>Artículo 14.- El poder de hacer las leyes corresponde a la Asamblea Nacional; el de ejercitarlas, al encargado del Ejecutivo; y el de aplicarlas civil y criminalmente, a los tribunales y juzgados.</p> <p>Artículo 63.- No puede el Poder Ejecutivo: 5. Atentar contra los otros poderes.</p>	<p>Artículo 63.- No puede el Poder Ejecutivo:</p> <p>7. Detener el curso de los procedimientos judiciales, coartar la libertad de los jueces, ni impedir que las causas se sigan por los trámites establecidos en las leyes, excepto en el caso de la atribución 4 del Artículo 60.</p>
1853	SISTEMA DE CONTROL CLÁSICO, PREENINENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO	<p>Artículo 13.- El Gobierno del Ecuador se distribuye para su ejercicio en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejercerá las atribuciones que, les señale esta constitución, sin excederse de los límites que ella prescribe.</p>	<p>Referencia expresa, art. 94. Art. 95, plantea destitución únicamente por sentencia judicial.</p>
1861	SISTEMA DE CONTROL CLÁSICO, PREENINENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO	<p>Artículo 14.- El Poder Supremo se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución sin excederse de los límites que ella prescribe</p>	<p>Artículo 67.- No puede el Presidente o el Encargado del Ejecutivo privar a ningún ecuatoriano de su libertad, imponerle pena ni expulsarle del territorio de la República; no puede confinarle, detener el curso de los procedimientos judiciales ni coartar la libertad de los jueces.</p> <p>No se establece un derecho expreso de acción independiente.</p>
1869	SISTEMA DE CONTROL CLÁSICO, PREENINENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO	<p>Artículo 15.- El Poder Supremo se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de los límites que ella prescribe</p>	<p>Artículo 73.- La Justicia será administrada por una Corte Suprema y por los demás Tribunales y Juzgados que la ley establezca. Ni el Congreso, ni el Presidente de la República, pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales, abocar causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos.</p> <p>Artículo 79.- Los Magistrados y los jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, de la manera que determine la ley; pero no pueden ser suspensos de sus destinos sin que preceda el auto motivado, por el que se declare haber lugar a formación de causa, ni destituidos, sino en virtud de sentencia judicial.</p>
1878	SISTEMA DE CONTROL CLÁSICO, PREENINENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO	<p>Artículo 6.- El Poder Supremo se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejerce las atribuciones que le señale esta Constitución, sin excederse de los límites que ella prescribe.</p>	<p>Artículo 100.- Los Magistrados y los jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, de la manera que determine la ley; pero no pueden ser suspensos de sus destinos sin que preceda el auto motivado, por el que se declare haber lugar a formación de causa, ni destituidos sino en virtud de sentencia judicial.</p>
1883	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	<p>Artículo 6.- El poder supremo se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejerce las atribuciones que le señale esta Constitución, sin excederse de los límites que ella prescribe.</p> <p>Ni Ejecutivo ni Legislativo pueden suspender sentencias judiciales.</p>	<p>Artículo 114.- Los Magistrados y los jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, de la manera que determine la ley; pero no pueden ser suspensos de sus destinos sin que preceda el auto motivado, por el que se declare haber lugar a formación de causa, ni destituidos sino en virtud de sentencia judicial.</p>
1884	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN	<p>Artículo 4.- El Gobierno del Ecuador es popular, electivo, representativo, alternativo y responsable. Se distribuye en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin</p>	<p>Artículo 114.- Los Magistrados y los Jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones.</p>

	EXPRESA DE CONTROLES	<p>excederse de los límites por ella prescritos.</p> <p>Artículo 63.- El Congreso no puede suspender, a pretexto de indulto, el curso de los procedimientos judiciales, ni revocar los decretos y resoluciones que dicte el Poder Judicial</p> <p>Artículo 91.- No puede el Presidente, o el Encargado del Poder Ejecutivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violar las garantías declaradas por esta Constitución; 2. Detener el curso de los procedimientos judiciales; 	
1897	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	<p>Artículo 4.- El Gobierno del Ecuador es popular, electivo, representativo, alternativo y responsable. Se distribuye en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejerce las atribuciones que le señala ésta sin excederse de los límites por ella prescritos.</p> <p>Artículo 66.- El Congreso no puede suspender, a pretexto de indulto, el curso de los procedimientos judiciales, ni revocar las sentencias y decretos que dicte el Poder Judicial</p> <p>Artículo 95.- No puede el Presidente, o el Encargado del Poder Ejecutivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violar las garantías declaradas por esta Constitución; 2. Detener el curso de los procedimientos judiciales; 	Artículo 118.- Los magistrados y los jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que determinan las Leyes. No puede suspenderse en sus destinos sin que preceda auto motivado, ni destituírseles sino en virtud de sentencia judicial.
1905	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	<p>Artículo 4.- El Ecuador adopta la forma de Gobierno republicana, representativa y democrática. En consecuencia, éste es popular, electivo, alternativo y responsable; y se distribuye en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cada uno de los cuales ejerce las atribuciones señaladas por la Constitución y las leyes.</p> <p>Art. 54.15 no podrá el Congreso suspender la sustanciación de los procesos, ni las sentencias o mandamientos del Poder Judicial;</p> <p>Artículo 81.- No puede el Presidente de la República o el Encargado del Poder Ejecutivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violar las garantías declaradas en la Constitución; 2. Detener el curso de los procedimientos judiciales; 3. Alentar contra la independencia de los jueces; impedir ni coartar las elecciones, o tomar parte en ellas, directa o indirectamente; 	Artículo 109.- Los Magistrados y los Jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, de la manera que determinen las leyes. No puede suspenderse en sus destinos, sin que preceda auto motivado; ni destituírseles, sino en virtud de sentencia judicial.
1907	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	Ni Ejecutivo (art. 81) Ni Legislativo (art. 55) pueden suspender sentencias judiciales	Artículo 109.- Los Magistrados y los Jueces son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, de la manera que determinen las leyes. No puede suspenderse en sus destinos, sin que preceda auto motivado; ni destituírseles, sino en virtud de sentencia judicial
1929	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	No existe norma expresa de separación de poderes, se introduce mecanismos de rendición de cuentas: Informes previos al inicio de cada gestión. Art. 50; Facultades de gestión y administración: Art. 83.16 Cuidar de que los jueces y demás empleados del Poder Judicial cumplan con sus deberes, para lo cual podrá dirigirse a la Corte Suprema, insinuando o solicitando las medidas necesarias para la mejor Administración de Justicia;	Artículo 129.- Los magistrados y los jueces no tienen otras atribuciones que las que les conceden las leyes y, conforme a éstas, son responsables en el ejercicio de sus funciones. No puede suspenderse ni destituírseles sino de acuerdo con la Ley.
1945	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	No existe norma expresa de separación de poderes, se introduce mecanismos de rendición de cuentas. Informes previos al inicio de gestión. Facultades de administración y supervisión Art. 65.24.	Artículo 91.- Los funcionarios judiciales son responsables en el desempeño de sus cargos y no pueden ejercer, a pretexto de no estarle prohibido, otras atribuciones que las señaladas en las leyes. No se les suspenderá ni destituirá sino de acuerdo con la Ley.
1946	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	<p>Art. 53.15 No podrá el Congreso obstar la sustanciación de los procesos, ni la ejecución de las sentencias o mandamientos de la función judicial;</p> <p>Artículo 98.- Es prohibido al Presidente de la República o a quien haga sus veces:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violar las disposiciones de la Constitución y de las Leyes; 2. Impedir o coartar el proceso electoral, o emplear procedimientos de coacción física o moral, o influencia para determinado éxito en las elecciones; 3. Atentar contra la independencia de los Jueces o interponer su autoridad en los procedimientos judiciales; 	Artículo 122.- Los Magistrados y los Jueces no tienen otras atribuciones que las que les conceden las leyes, y, conforme a éstas, son responsables en el ejercicio de sus cargos.
1967	SISTEMA CLÁSICO, CON PROHIBICIÓN EXPRESA DE CONTROLES	Artículo 135.- Corresponde al Congreso dividido en Cámaras: 4. No podrá el Congreso obstar la sustanciación de los juicios ni la ejecución de las sentencias u otras providencias de la Función Judicial;	Artículo 201.- Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones. Ningún otro órgano del Estado ejercerá atribuciones propias de la Función Judicial, a menos que la ley le

		Ejecutivo, art. 190 Atentar contra la independencia de los jueces o interponer su autoridad en los procedimientos judiciales;	confiera competencia para ello, tampoco podrá Interferir en sus actividades.
1978	No se establecen mecanismos de control expreso de división de poderes.		Art. 96.- Los órganos de la Función Jurisdiccional son independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquella.
1998	No se establece más que la norma expresa, no se establece ninguna prohibición expresa a Presidencia	Artículo 119.- Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común.	Artículo 199.- Los órganos de la Función Judicial serán independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función del Estado podrá interferir en los asuntos propios de aquellos.
2008		Art. 76 k. Derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.	Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.

Fuente: Constituciones 1830-2008. Elaboración Propia

Al comparar estas normas, la constitución repite una tendencia histórica, centrada en una división de poderes débil. Las veintitrés Constituciones del Ecuador muestran que el diseño institucional plantea una estructura bicéfala: se hace uso de una matriz centralizada de poder, entregando amplias competencias al presidente, pero manifestada a nivel formal con la adecuación de instituciones que protegen el mecanismo de *accountability* horizontal; en términos prácticos, bajo una pátina de constitucionalidad formal, se mantiene el poder de forma material⁷¹⁰. Aquí se evidencia la existencia de una tendencia legal para romper los canales legales y administrativos de control a favor del Ejecutivo⁷¹¹. En ese orden de cosas, el mecanismo político ecuatoriano genera mecanismos institucionales que protegen la figura del Ejecutivo, ya sea con elementos que generan fuerza normativa para ejercer el poder⁷¹², por un diseño constitucional que aumenta las competencias del Ejecutivo, o por la inexistencia de mecanismos de control, como los jueces para una rendición de cuentas horizontal⁷¹³. El sistema jurídico tiene una serie de modelos en que se autoriza a Ejecutivo controlar el sistema judicial, a través del nombramiento de jueces. Este hecho se encuentra previsto en la siguiente tabla:

⁷¹⁰ En esta idea descansa gran parte del Estado Liberal. Cfr. NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: “Participación, Función Electoral y Función y Transparencia Social” en *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, ÁVILA SANTAMARÍA, R.; GRUJALVA JIMÉNEZ, A.; y MARTÍNEZ DALMAU, R. (eds.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-Tribunal Constitucional, Quito, 2008, pág. 137.

⁷¹¹ Este tema ha sido tratado ya desde los años 80. Se planteaba la idea de que el exceso de poderes del Ejecutivo generaba una “dictadura civil” en la que no existían posibilidad de mantener en el cauce legal las acciones del Ejecutivo Véase HURTADO, O (1988): *La dictadura civil*, FESO, Quito, pág. 94 y ss., durante los años 90 y principios de los años dos mil, había un consenso teórico sobre la existencia de un sistema presidencialista con varias agencias de control, hasta llegar a la situación actual, basada en un sistema presidencial altamente centralizado.

⁷¹² Como por ejemplo el uso de los Decretos Presidenciales.

⁷¹³ CEA EGANA, J (2007): op. cit. págs. 147-163. En tal sentido, Hamilton, en *El Federalista* explicaba que el poder del Estado se basa en tener dos atributos: autoridad, y control. En tal razón no es una división estanca, sino que hay mecanismos de control permanentes, entre ellos, el sistema judicial.

Tabla N° 8:
Sistema de elección de jueces en la historia constitucional ecuatoriana

Año	Método de nombramiento	Ventaja	Desventaja
1830-1834	Nombramiento de Jueces por el Ejecutivo a través de terna presentada por el Consejo de Estado	Se genera un mecanismo que elimina la decisión unipersonal	Los gobiernos de la transición post gran colombiana estaban formados por caballeros militares con amplios niveles de connivencia política y práctica
1835	Sugerencia de nombres de jueces al Parlamento, por parte del Ejecutivo	Se elimina la decisión del Ejecutivo	Se mantenían mayorías absolutas. El gobierno que promocionó este procedimiento, lo hizo con altos niveles de represión
1843	Nombramiento directo de jueces por parte del Ejecutivo	Eficacia política	Altísimo nivel de cooptación
1845	Legislativo: Escoge Jueces Nacionales Ejecutivo: Escoge Jueces Superiores	Se divide el marco decisional	Se da un reparto del poder, haciendo que el Ejecutivo tenga control de los gobiernos de cercanía
1878	Elección de Jueces por el Legislativo	Se divide el marco decisional	Se mantiene el control político de los jueces
1998	Sistema de Concurso Público con veeduría de organismos internacionales	Se independiza el proceso	Se genera una Corte sin vasos comunicantes a nivel político
2008a	Sistema de nombramiento por concurso público pre reforma	Se mantiene sistema constitucional	
2008b	Concurso de méritos y oposición post reforma	Se genera un sistema de elección con trazabilidad en la decisión	Se generan críticas por cuanto se genera un control legal por parte del Ejecutivo

Fuente: PAEZ, A. (2013), elaboración propia

Cómo se ve, la debilidad de la judicatura hace mucho más fácil el control en la elección de jueces. Esto blindo políticamente a los gobiernos, al tener decisores de conflictos nombrados por su parte, con capacidad de perdurar al mandato y potencialmente “proteger” al mandatario de causas legales en su contra. El problema surge cuando se concentra el poder en el Ejecutivo al existir una crisis, y al no disponer de debate interno, no se traslada el poder político al exterior de la estructura, ni se alcanza la plena eficacia de las decisiones políticas, y en resumen se amenazan los derechos ciudadanos⁷¹⁴. Esta tendencia legal a generar mecanismos formales pero no materiales de independencia judicial es una muestra de la falta de materialidad de la acción política y de centralización de poder. Una política concebida en la construcción de liderazgos personales, genera un sistema legal que debilita la ciudadanía⁷¹⁵, y por tanto, las decisiones legales no se manifiestan en acciones concretas⁷¹⁶. En relación a la división de poderes, se puede afirmar que ha resultado incómoda para todos los gobiernos ecuatorianos de turno, tal como sucede en la región⁷¹⁷.

En definitiva, la evolución del sistema constitucional y legal muestra que el sistema legal ecuatoriano al respecto es una construcción pragmática y los actores políticos mantienen la división de poderes como una necesidad formal, y no como un límite al poder. Sin un sistema judicial capaz de discutir contra otros poderes del Estado, no se puede evitar la

⁷¹⁴ HÄBERLE, P. (2003): *El estado constitucional*, Fondo Editorial PUCP. Lima, págs. 193 y 203

⁷¹⁵ Un sector de la teoría plantea la existencia de “una cultura política que no logra expresar identidades colectivas y que no se plantea como objetivo la constitución de un orden consensual” PACHANO, S. (1996): “El espejo empañado: crisis de legitimidad del Estado” en *Democracia sin sociedad*. ILDIS. Quito, pág. 77.

⁷¹⁶ PACTET, P.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F.; COLIN, A. (2010): *Droit constitutionnel*, Sirey, París, pág. 42 y ss.

⁷¹⁷ DUHAMEL O.; CEPEDA ESPINOSA, M. (1997): *Las democracias: entre el derecho constitucional y la política*. Tercer Mundo Editores – Universidad de los Andes, Bogotá, pág. 52.

polarización⁷¹⁸. Eso tiene una consecuencia negativa: sin seguridad jurídica y previsibilidad⁷¹⁹, no importa que argucia se construya, jueces debilitados *ex profeso* acabarán minando tarde o temprano la legitimidad y tendrá que construirse un frente de control de daños. Un escenario de estas características vuelve a la democracia una premisa formal, no una tendencia vital en la constitucionalidad ecuatoriana⁷²⁰.

A) Situación administrativa de la reforma judicial ecuatoriana antes del año 2007.

Los esfuerzos reformistas del sistema judicial se han visto modelados por cambios en los mecanismos políticos durante los últimos 15 años en la órbita latinoamericana. Han surgido movimientos con una serie de características que, plantean interés académico y político en su convergencia: altos niveles de intervención desarrollista que superan el capitalismo regulado⁷²¹, un giro hacia la “izquierda” del panorama político que debería plantearse como un “escenario posliberal caracterizado por la hibridación política”⁷²², el retorno al Estado de ciertas materias integradas al sector privado⁷²³, el uso masivo de los medios de comunicación como mecanismo de gestión de la política⁷²⁴ y centralismo del Poder Ejecutivo. Según los análisis recogidos, estos sistemas combinan leyes democráticas con métodos autocráticos para mantener a los funcionarios en el poder, lo que crea una fuente inherente de inestabilidad⁷²⁵. Estos gobiernos se han enmarcado en una ambiciosa reforma del Estado, en la que varios elementos de índole técnica se cruzan con otros transversales del entorno político y de gestión de la democracia.

Entre estos procesos, los de la República del Ecuador centrarán este texto. Este país se introdujo en el proceso reformista, como el conjunto de países latinoamericanos, para aplicar las medidas de ajuste estructural y propiciando la salida del modelo de la CEPAL⁷²⁶.

⁷¹⁸ CEA EGAÑA, J.: “Proyecciones de la separación de poderes en el Estado contemporáneo” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo II, ELSENER, G (ed.). Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2007, págs. 147-163.

⁷¹⁹ *Ibidem*.

⁷²⁰ *Ibidem*.

⁷²¹ Cfr. DIETERICH H. (2005): *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*, Editorial Por los caminos de América, Caracas, 2005, pág. 49.

⁷²² ARDITI, B.: “Arguments about the left turns in Latin America a post-liberal politics” en *Latin American Review*, vol. 43, núm. 3, 2008, págs. 59-81.

⁷²³ HIDALGO-CAPITÁN, A.: “Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay” en *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 48, FLACSO, Quito, Ecuador, 2014, pág. 27.

⁷²⁴ “En un sistema de socialismo democrático estos postulados no sólo deben mantenerse sino cumplirse a cabalidad para que el derecho a la información sea una realidad, y la participación popular y la contraloría social puedan verificarse y tener efectos concretos en la construcción del socialismo”. DRAGNIC, O.: “Los medios de comunicación social en el socialismo del siglo XXI” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, vol. 13, núm. 2, mayo-agosto 2007, pág. 204.

⁷²⁵ LEVITZKY, S.: “Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism”, en *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pág. 63.

⁷²⁶ MUÑOZ LÓPEZ, P.: “Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política 1992–2005”, en *Historia Actual Online*, núm. 11, Asociación de Historia Actual, Universidad de Cádiz, 2009, págs. 101-102.

Como parte de estas medidas, se impulsó un proceso paulatino de modernización de la justicia, que en términos de desarrollo institucional poco o nada había cambiado desde los cimientos que dejaron las lógicas decimonónicas basadas en el derecho francés y español (la mezcla de varios regímenes jurídicos adaptados a sociedades de raigambre feudal y colonialista, más que industrial, moderno y globalizado⁷²⁷). Este sistema, antes del año 2007, a nivel estatal mostraba una administración débil, ineficiente, altamente burocratizada y susceptible de colapso frente a crisis internas y externas⁷²⁸. Por tanto, el régimen apuntó a construir un modelo de reorganización y repotenciación estatal basado en “recuperar las facultades del Estado de rectoría, planificación, regulación y control”⁷²⁹. Respecto a la judicatura, buscó aumentar las capacidades de la Función Judicial para un mejor procesamiento de conflictos sociales y aumentar la cohesión social⁷³⁰. Este interés chocaba con un colapso del sistema judicial.

Hay dos factores para el colapso del sistema judicial: la conflictividad estructural en el Ecuador y el uso tradicional de los juzgados como mecanismo de decisión de los conflictos políticos⁷³¹. Este fenómeno puede verse como la repetición de una práctica política tradicional, basada en una instrumentalización del sistema como parte de una táctica partidista, cortoplacista y enfocada en capitalizar intereses particulares en la judicatura⁷³². La existencia de inestabilidad dentro del sistema político llevó a tendencias centrífugas y a gobiernos con altos niveles de debilidad, cosa que se reflejó en una alta fragmentación partidaria, prácticas populistas, uso patrimonial del poder y falta de un Estado de Derecho con un sistema judicial confiable⁷³³. En la gran mayoría de estos casos, lo que aconteció fue un traslado de las controversias políticas a los tribunales, y un deseo de los actores políticos para colonizar judicaturas⁷³⁴.

⁷²⁷ El statu quo jurídico que se mantenía (y considero se mantiene en el Ecuador) aún responde a las lógicas circulares del S. XIX: “Si el hombre está obligado a practicar el bien, esto es, a ponerse en el orden que le ha de conducir hacia su fin, claro es que ha de tener potencia para ello: esta facultad o potencia moral de obrar conforme al orden, es lo que denomina derecho. Pues, así como un móvil que se dirige a su término sin tocar a ningún lado se dice que va rectamente, así, por analogía, se dice derecho y recto todo lo que se pone en el orden moral que conduce a nuestro último fin: la idea de derecho nace pues de la de orden, y como todo orden supone un ordenador, todo derecho supone una autoridad que le protege” MATOVELLE, J. J. (1936): *Ciencias Políticas*, Volumen Primero, Ciencia Constitucional, La Prensa Católica, Quito, págs. 7-8.

⁷²⁸ SENPLADES (2009): *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Biental 2007-2009*, SENPLADES, Quito, Ecuador, pág. 37.

⁷²⁹ *Ibidem*, pág. 13.

⁷³⁰ CORREA, R. (2013): op. cit., pág. 200.

⁷³¹ PÁSARA, L. (2014): *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*, Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal, Quito, pág. 69 y ss.

⁷³² MEJÍA ACOSTA, A. (2010): *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. Routledge, New York, pág. 143.

⁷³³ Cfr. HURTADO, O: “Problemas estructurales de la democracia ecuatoriana.” en *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 16, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2006, págs. 153-168.

⁷³⁴ Cfr. PÁSARA, L. (2014): op. cit. pág. 95.

El otro factor que afecta el desarrollo del sistema es la conflictividad. La República del Ecuador cuenta con altos niveles de conflicto social⁷³⁵, y con una alta tendencia al litigio. Hay que tener en cuenta que la existencia de un conflicto no es negativo *per se* dentro del sistema social, es ineludible y consustancial a la experiencia humana⁷³⁶. El orden social ecuatoriano es un tejido formado un conjunto de balances de intereses en distintos grupos sociales. La experiencia en los conflictos personales como civiles o penales, o conflictividad social en gran escala, como los relacionados con la posesión de la tierra, la minería a cielo abierto, ambientales y otros, demuestran que cada vez que ocurre un cambio en el balance de intereses de los grupos sociales o los particulares, hay una o más crisis. La conflictividad en el territorio se expresa en todo nivel y en todo el ámbito del territorio ecuatoriano como un proceso que responde a contradicciones estructurales, institucionales y culturales que se manifiestan constantemente de maneras más o menos traumáticas. Por otro lado, la inmensa mayoría de conflictos socio-políticos en el territorio tienen una serie de rasgos en común que deben tenerse en cuenta, para plantear una estrategia marco de solución, tal como se resume en la siguiente tabla:

Tabla N° 9:
Características de los procesos de conflictividad social

CARACTERISTICAS	ESTRATEGIAS MARCO
Los conflictos en el territorio son de largo aliento en su mayor parte, y se refieren a situaciones estructurales e históricas	El Estado debe romper con las estructuras históricas de poder sociopolítico y establecer espacios de concertación democrática
Los conflictos se sostienen por las estructuras de poder y <i>statu quo</i> presentes en los distintos espacios territoriales	Se deben desarticular de manera legal los cacicazgos locales y buscar el ascenso de líderes críticos y comprometidos con la justicia social
Todos los conflictos tienen un fuerte ingrediente jurídico-legal de gran complejidad	Debe plantearse soluciones en el marco de las competencias de cada organismo estatal, a través del uso del Derecho Público
Un buen número de los conflictos que llegan a conocimiento del Estado dependen de la existencia de una necesidad de servicios estatales largamente insatisfechos, que generan situaciones de tensión social	Ninguna gestión de los conflictos se hace sin la participación de los organismos estatales encargados de la satisfacción de las necesidades no satisfechas

Fuente: WARAT, L. A. (2012). Elaboración propia.

Para poder resolver estas situaciones, en la historia se han dado dos mecanismos. El primero es de tipo *autocompositivo*, en el que las partes involucradas en un conflicto deciden resolverlos de manera autónoma; se trata de una transacción o decisión que lleva a la

⁷³⁵ Los conflictos sociales pueden ser definidos como situaciones en los que se dan dos elementos: a) acciones opuestas por dos o más partes involucradas; y, b) divergencia de intereses, que una parte atribuye a otra de forma negativa. Cfr. PRUITT, D. G, y SUNG HEE K.: "Social conflict"; en *The handbook of social psychology*, McGraw-Hill, New York, 1998, p. 471.

⁷³⁶ CASCÓN SORIANO, P.: "Educar en y para el conflicto", *El Busgosu*, núm. 5, 2006, págs. 14-21.

sumisión voluntaria o unilateral, del interés de una parte al de la otra⁷³⁷. Constituye un mecanismo que no tiene al ordenamiento jurídico como condición previa, ya que puede ser aplicada a casi todos los tipos de conflictos existentes. En la teoría más avanzada de la mediación lo proponen como herramienta para atacar las bases estructurales del conflicto y prevenir la generación de situaciones futuras⁷³⁸.

Frente a esta solución, existe otra posibilidad, la *heterocomposición*, en la que las partes acuerdan la decisión de un tercero, una persona individual o colegiada⁷³⁹. El objetivo de la decisión de esta persona es, en virtud de un contrato o por razón de su oficio, poner fin al conflicto mediante una resolución definitiva, por lo que se le da cierta legitimidad⁷⁴⁰ y una metodología para la resolución de conflictos basada en el sistema normativo, conocido por todos y de obligatorio cumplimiento⁷⁴¹. Ecuador ha utilizado a los jueces como mecanismos de resolución de disputas, o como mecanismo de presión social⁷⁴². Si se suman esos elementos a los fenómenos de contexto estructural latinoamericano, se puede encontrar el caldo de cultivo para una falla sistémica en el despacho de causas, de la calidad de las mismas y de la confianza ciudadana en el sistema⁷⁴³.

En síntesis, antes del año 2007, el sistema de justicia ecuatoriano contaba con bajos niveles de acceso⁷⁴⁴, consecuencia de un problema de tipo multinivel por un modelo de gestión desfasado⁷⁴⁵, una calidad argumentativa de los jueces de baja calidad, consecuencia de un

⁷³⁷ MOSCOSO, R. A. (1989): *De la autocomposición: una contribución al estudio de la solución de los conflictos jurídicos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, pág. 85 y ss.

⁷³⁸ WARAT, L. A.: "Mediación, el derecho fuera de las normas: para una teoría no normativa del conflicto" en *Scientia Iuris*, núm. 4, 2012, pág. 9.

⁷³⁹ Cfr. MONROY CABRA, G. (1997): *Métodos Alternativos de Solución de Conflictos*. Bogotá, Oxford University Press-Harla., pág. 70.

⁷⁴⁰ En teoría, esta legitimidad debería estar basada en la garantía de acceso sustancial a la justicia en favor de las personas excluidas de la existencia social, o de los modelos tradicionales que genera el sistema judicial. En ese sentido la legitimidad, debería establecerse en función de a) reconocimiento de las decisiones judiciales como un reflejo de valores sociales compartidos; y b) aceptación de la actividad judicial como social y políticamente relevante y como un mecanismo para la expansión de los derechos ciudadanos. Véase COICAUD, J.M. (2000): *Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y la responsabilidad política*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, pág. 21-36. y ÁVILA LINZÁN, L. F.: "Acceso a la justicia y emancipación social de las personas excluidas" en *Neoconstitucionalismo y sociedad*, ÁVILA, R. (ed.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008c, pág. 173 y ss.

⁷⁴¹ Las conductas punibles y su procedimiento deben ser a) ser enunciada como reglas de conducta de forma previa, sino previamente sino taxativa e inequívocamente definidas por la ley, de suerte, que la labor del juez penal se limite a verificar si una conducta concreta se adecúa a la descripción abstracta realizada por la ley. Véase FERRAJOLI, L. (1995): *Razón y derecho. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, párr. 6.3., 9 y 28.

⁷⁴² Esa afirmación se encuentra limitada, por la posibilidad del uso de medios ancestrales de justicia indígena. Véase art. 57 Constitución del Ecuador.

⁷⁴³ Al Junio de 2011 se registraban existían 1'395.489 causas represadas en el sistema judicial ecuatoriano. Existe una tendencia existencia de una tendencia marcadamente ascendente con respecto a la ingresadas en 2002, de dos veces y media (251,9%); esto es, un aumento anual promedio superior a cuarenta por ciento (41,98%). Cfr. PÁSARA, L.: "La producción judicial: cifras y calidad", en *El funcionamiento de la justicia del Estado*, PÁSARA, L. (Ed.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Quito, 2011, pág. 4. Éste dato debe tomarse con beneficio de inventario, dado que puede haber amplio niveles de error estadístico.

⁷⁴⁴ Ecuador, en 2012, la tasa de jueces por cada cien mil habitantes era de 4,8 (Íbidem., pág. 201).

⁷⁴⁵ BINDER, A.: "Los oficios del jurista, la fragmentación de la profesión jurídica y la uniformidad de la carrera judicial" en *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, año 3, núm. 5., 2005, pág. 95.

modelo educativo desfasado⁷⁴⁶ y la tradicional presión de otros poderes del Estado, que volvían a una institución mal organizada e ineficiente, afectada por la politización de su actividad; y débil y propensa a remociones⁷⁴⁷, muchas de estas abiertamente ilegales y que acarrearón responsabilidad para el Estado⁷⁴⁸. Con estos antecedentes, el gobierno nacional se embarcó en una operación política para hacer posible, al menos en teoría, una renovación del Estado y de su sistema judicial con altos niveles de legitimidad. Este mecanismo, contenido en el marco de la masiva renovación estatal (planteada como una “revolución”), incluyó una consulta popular y que más adelante será explicada con detalle. Alianza PAIS, (en adelante AP), como actor político dominante, con un amplio nivel de aceptación popular⁷⁴⁹, ha remodelado en muy poco tiempo el panorama político nacional y actuado en torno al caso materia de este texto. Este proceso, fuertemente polarizado y polémico⁷⁵⁰, bien vale una aproximación teórica en torno a los *outputs* y *outcomes* de la política pública.

B) Tensiones legales provocadas pre reforma judicial: constitucionalismo emancipador vs. Statu quo político

En lo relativo a la gestión de la reforma, debe entenderse el contexto jurídico en donde operó. El proyecto social planteado en la Constitución 2008 era estatista en su gestión, presidencialista en su diseño de transmisión del poder, pero hacía que el sistema de derechos previstos se encontrara fuera el límite al poder del Estado. El PNBV lo establece como mecanismo básico de gestión y el sistema jurídico previsto desde el proceso constituyente recoge este sistema⁷⁵¹. La construcción del garantismo está signada a los siguientes puntos⁷⁵²:

1. El neoconstitucionalismo supone que el sistema jurídico es intrínsecamente incoherente e incompleto, por lo que se deben completar los espacios a través de la construcción continua de precedentes normativos que llenen las lagunas en la normatividad prevista en la legislación, a través de las normas constitucionales.

⁷⁴⁶ SIMON, F. (2003): *Diagnóstico de la enseñanza legal de los Derechos Humanos en el Ecuador*. Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador - American University, pág. 33-61.

⁷⁴⁷ BASABE S. (2014): op. cit., págs. 36-38

⁷⁴⁸ Este hecho se puede evidenciar en los siguientes casos del sistema interamericano de protección de DD.HH.: Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266; Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

⁷⁴⁹ DIAMINT, R; TEDESCO, L.: *El liderazgo político sudamericano en perspectiva comparada*, en *Nueva Sociedad*, núm. 429, 2014, pág. 38 y ss.

⁷⁵⁰ Cfr. BASABE-SERRANO, S.; MARTÍNEZ, J.: “Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 1. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2014, págs. 163-166.

⁷⁵¹ SENPLADES (2013): op. cit. pág. 32.

⁷⁵² ÁVILA, R. (2011b): op. cit., pág. 26-75.

Esto realmente se puede solventar con un concepto de integralidad del sistema normativo: la Constitución permea y completa con la generalidad y abstracción de la norma y de todo el sistema, por lo que cualquier anomia, debería ser completada por el trabajo de los jueces⁷⁵³.

2. El sistema jurídico se sostiene por el principio de legalidad, pero tiene como base de interpretación la existencia de principios que no puede obviarse por la letra de la Ley, por lo que el juez debe aplicar la normatividad de forma creativa y enmarcada en el respeto de los derechos fundamentales. Esta interpretación es de tipo *pro homine*, y plantea una expansión de los derechos reconocidos por el Estado. Por tanto el sistema jurídico: nacional, regional y universal era obligatorio para los operadores del sistema jurídico, consecuencia de la aceptación de la obligatoriedad de tratados internacionales⁷⁵⁴. Esto supone que, además del método gramatical y la analogía, que son las formas típicas de enfrentarse a los textos jurídicos, se utiliza la ponderación⁷⁵⁵ y el método teleológico⁷⁵⁶, con lo que las capacidades del juez se expanden, dotándolo de mejores herramientas para discutir y en último término, imponer la ley.
3. Aumenta el catálogo de derechos exigibles al Estado. En el caso ecuatoriano, se incluyen derechos a la naturaleza, y se establece directamente que todos los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía⁷⁵⁷. Esta expansión de derechos inusitada por parte del constituyente del año 2008 es explicada tanto por el resultado de las luchas sociales de actores subalternos, que fueron un importante actor de veto en el Ecuador desde los años noventa, y de la existencia de la Constitución como un proyecto social en el que varios actores imprimieron sus necesidades de acción o reacción por parte del Estado⁷⁵⁸.

⁷⁵³ HAKANSSON-NIETO, C.: “Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación” en *Dikaion*, núm.18, 2010, pág. 63.

⁷⁵⁴ MEIER GARCÍA, E.: “(Neo) Constitucionalismo e internacionalización de los derechos” en *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 15, 2012, pág. 41.

⁷⁵⁵ ALEXY, R.: “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad” en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 11, 2009, págs. 8-14.

⁷⁵⁶ Cfr. DWORKIN, R. (1986): *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge, págs. 62-72.

⁷⁵⁷ Art. 11, Constitución.

⁷⁵⁸ ÁVILA, R. (2011b): op. cit., pág. 62.

4. Este catálogo de derechos obliga a un control de constitucionalidad por parte de todos los jueces, los elementos de razonamiento previstos en los puntos 1, 2, y 3 son aplicables por todos los jueces del país, con un sistema de control de constitucionalidad mixto: existe una aplicación directa de la normatividad superior por parte de los jueces, y en el caso de una duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma, se debe consultar al Tribunal Constitucional⁷⁵⁹.
5. Un redimensionamiento del Estado, ya que el nuevo catálogo de derechos disponible obliga a readaptar la estructura estatal para atender a las nuevas necesidades de los ciudadanos⁷⁶⁰. Esta idea contradice el Estado mínimo neoliberal, y supone de un Estado que tiene la obligación de promover y satisfacer derechos que en la lógica de mercado no son rentables⁷⁶¹. Esto se justifica con un modelo de desarrollo basado en la redistribución de la riqueza, una economía “popular y solidaria” y de generación de capital de forma endógena⁷⁶². En el caso ecuatoriano, ha resultado en la administración más amplia de la historia reciente y la mayor concentración de burócratas que se ha dado en la historia del país⁷⁶³.

Este modelo Constitucional fue el aprobado por la Asamblea Constituyente y tuvo el apoyo inusitado de la población ecuatoriana —ésta es la mejor votación mayoritaria en la historia reciente del Ecuador—⁷⁶⁴. Pero, como todo proceso político, hay una brecha importante entre el modelo previsto en la norma y la práctica del Estado, y el uso de la Constitución, manifiesto en las tensiones del sistema judicial y la reacción del Ejecutivo a ciertos casos. Esa brecha es explicable por dos causas, una de tipo técnico y otra basada en la teoría delegativa. La primera es que la reconstrucción del Estado lleva a tensiones entre las necesidades ya consagradas en el texto constitucional y su capacidad para efectivamente hacer presente esas falencias⁷⁶⁵. En segundo lugar, la teoría plantea que al haber entrado con amplias promesas electorales, el delegado se hace frente a una incapacidad de poder cumplirlas, y debe hacer acopio de su capital político, para cumplir con los argumentos

⁷⁵⁹ Art. 4. Código Orgánico de la Función Judicial.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días.

⁷⁶⁰ FERRAJOLI, L. (2008): op. cit. pág. 340.

⁷⁶¹ SENPLADES (2009): op. cit., pág. 130.

⁷⁶² SENPLADES (2009): op. cit., pág. 137.

⁷⁶³ De acuerdo al Censo Nacional del año 2010, el número asciende a 649.258, siendo el 5% de la población.

⁷⁶⁴ 81,72% de votantes en la Convocatoria de Asamblea Constituyente, y 63,93% en el caso de la aprobación de la Constitución.

⁷⁶⁵ SENPLADES (2013): op. cit., págs. 49-50.

solicitados. La realidad supera al elegido, existe una distancia importante entre las promesas electorales, lo que se solicita y lo que se aprueba, por lo que decide dejar de lado la norma⁷⁶⁶.

En suma, la interpretación *pro homine* y expansiva hay una aceptación formal, pero existe en la práctica, suspicacias entorno a los intereses geopolíticos detrás de los organismos de derechos humanos. A pesar de las obligaciones contenidas en los arts. 424 y 425 de la Constitución⁷⁶⁷, el pronunciamiento oficial del régimen es de no aceptar la competencia de la Comisión Interamericana de DD. HH.⁷⁶⁸, sino criticar las organizaciones internacionales⁷⁶⁹ y mantener roces con la cooperación internacional⁷⁷⁰. Esto puede observarse de forma clara en: a) el debate respecto al papel de los medios en el sistema democrático, ya relatado anteriormente; b) la existencia de mecanismos de seguridad, interpretados como un medio de represión o un sistema de evitar la impunidad, para volver más eficaz el sistema penal; c) la presión sobre las organizaciones sociales que son impedidas de actuar como actores de veto y planteadas como organizaciones políticas de oposición⁷⁷¹; d) esto contrasta con innegables avances en derechos sociales y en la redistribución de la riqueza⁷⁷².

En suma, el discurso frente a la Constitución en Ecuador con respecto al Ejecutivo se enmarca en interpretaciones contrapuestas; desde la permanencia y el avance significativo, a la necesidad de mejora. La Constitución de 2008 fue aprobada con amplios márgenes de

⁷⁶⁶ O'DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 60.

⁷⁶⁷ Art. 424. - La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos

⁷⁶⁸ “Estados Unidos no ha firmado ni el Pacto de San José pero tiene la sede de la OEA y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esto es neocolonialismo, pagar para controlar a otros y eso no lo vamos a aceptar”. Enlace Ciudadano Nro. 402, 13 de diciembre de 2014, desde Guayaquil. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano402/>

⁷⁶⁹ El Informe de Transparencia Internacional ubicó a Ecuador entre los 10 países más corruptos basados en un índice de percepción, lo que ellos conciben como corrupción. “No están insultado al Gobierno, están insultándonos a todos”. Vamos a defender la dignidad del país. Vamos a exigir transparencia a Transparencia Internacional para que responda ¿Cómo hace esas supuestas encuestas? ¿Con quién las hace? Incluso ojalá pueda responder judicialmente, porque han puesto al país entre los 10 más corruptos de Latinoamérica. “Es una farsa que somos uno de los 10 países más corruptos”. “Apoyé a Amnistía Internacional en Europa, es una fundación que queremos y apoyamos, pero el informe fue manipulado, pero también es bastante irresponsable ese informe considerando que Amnistía no tiene oficinas en Ecuador hace 10 años”. Enlace Ciudadano Nro. 301, 15 de diciembre de 2014, desde Machala. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano301/>

⁷⁷⁰ “Hemos denunciado lo que está pasando con la USAID financiando con USD 4,3 millones a organizaciones no gubernamentales, por supuesto, opositoras del Gobierno para fortalecimiento a la democracia” Enlace Ciudadano Nro. 279, 7 de julio de 2012, desde Guayaquil. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano279/>

⁷⁷¹ Cfr. PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS (2014): *Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009-2013*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, págs. 85-117.

⁷⁷² En el 2007, la pobreza alcanzó el 37 por ciento, misma que disminuyó 15 puntos al concluir el 2014. Ecuador cerró el 2014, con una tasa de desempleo del 3,8 por ciento.

aceptación y en una euforia progresista por parte del régimen. Se asumió que la Constitución mantiene niveles amplios de legitimidad y sería el mecanismo para romper con la historia de crisis cíclicas del Ecuador⁷⁷³. En el transcurso del gobierno, este discurso se ha radicalizado. Se ha suscitado que el Ejecutivo tiene interés en la reforma constitucional, en particular una sobre las garantías constitucionales⁷⁷⁴.

C) Situación político-administrativa del Consejo Nacional de la Judicatura antes del año 2007: *Pugna de Poderes*.

La gestión de la administración de justicia recaía en el órgano encargado de la administración y gestión pública en la Función Judicial: el Consejo de la Judicatura⁷⁷⁵. La siguiente sección pretende demostrar que no ha existido institucionalidad en la administración, capaz de asegurar de forma material la independencia judicial; y que la judicatura es usada como medio de intervención política por parte de otros poderes del Estado.

El número de funcionarios del sistema judicial es de 10 982⁷⁷⁶, con una distribución de jueces de 9,5 jueces por cada 100 000 habitantes⁷⁷⁷. Como se ha explicado arriba, el poder judicial, es el poder “débil” en la dinámica estatal, y es una consecuencia de la evolución histórica. El sistema judicial adoleció de fuerza política para ingresar en la discusión pública sobre su propia remodelación y limitar el poder del Ejecutivo, por tanto, el sistema de posiciones y relaciones jurídicas resultó roto, y se entró a la esfera de la subjetividad en las relaciones entre estos dos poderes⁷⁷⁸.

Al respecto de eso, la evidencia histórica es clara. Antes de 1998, no existía un organismo que gestione los recursos, talento humano o fondos económicos del sistema judicial ecuatoriano. Lo que sucedía era que el presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)

⁷⁷³ “Esta es una propuesta trabajada a maravilla, casi hecha a mano en todos sus detalles; es filigrana, redactada con infinito amor; que ahora está en las manos del soberano, del mandante, del pueblo, para que decida, en el próximo referéndum de septiembre”. CORREA, R: “Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa en la ceremonia de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, 25 de julio de 2008, pág. 17-18. Disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/2008-07-25-Intervenci%C3%B3n-Presidencial-Clausura-Asamblea-Constituyente.doc>

⁷⁷⁴ “Por supuesto que tiene que adaptarse a la evolución de la sociedad. Eso no significa cambiar la Constitución, es modificarla. Se hizo una Constitución absolutamente reglamentaria de 444 artículos, de las más largas del mundo. Uno de los mayores errores, el mayor error tal vez que yo he cometido, en estos años de Presidencia, fue haber permitido que Alberto Acosta sea presidente de la Asamblea Constituyente. Estamos haciendo una revisión exhaustiva con la legitimidad democrática”. Enlace Ciudadano Nro. 388, 30 de agosto de 2014, desde Guayaquil. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano388/>

⁷⁷⁵ Art. 178, Constitución Política del Ecuador 2008.

⁷⁷⁶ Información disponible, en cumplimiento de la La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/index.php/component/phocadownload/category/183-enero?download=4145:1b-directorio-institucional>.

⁷⁷⁷ AGENCIA ANDES: “Ecuador se acerca al promedio latinoamericano respecto al número de jueces por cada 100 mil habitantes” Noticia aparecida el lunes, 01/04/2013, en la siguiente dirección: <http://www.andes.info.ec/es/actualidad-judicial/ecuador-acerca-promedio-latinoamericano-respecto-numero-jueces-cada-100-mil>, con acceso el 30 de octubre de 2014.

⁷⁷⁸ ALEXY, R. (2014): Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág. 264.

era a su vez el encargado tanto del área normativa como de la gestión administrativa, convirtiéndose en la máxima autoridad de todo el sistema legal en el Ecuador⁷⁷⁹. A nivel de gestión de la administración pública, combinar en una sola instancia las actividades de gestión técnica como administrativa de gobierno, posibilita la probabilidad de subordinación de la técnica frente a la política. Además tiene otras dificultades a nivel de gestión: genera un problema crítico de *accountability*, ya que esta autoridad no dispone más controles que los políticos, ya que su nombramiento se debía al Congreso Nacional, mediante una terna presentada por el presidente; y a nivel de servicios, no queda claro quién es el responsable, y cómo, ante quién, y de qué forma deberán rendir cuentas⁷⁸⁰. Entonces, la acción del presidente de la Corte Suprema implicaba hacer ejercicios de equilibrio entre los intereses parciales de sus miembros-juzgadores y a su vez de ellos mismos como Funcionarios Judiciales.

En suma, la Corte era distraída de su cometido principal. Todo este proceso llevó a varios enfrentamientos entre la Corte y el Ejecutivo. Por ejemplo, los desacuerdos con el Ejecutivo –que legalmente no podía nombrar jueces, pero tenía interés en controlar ciertas áreas del poder judicial– llevaron en 1984 a León Febres Cordero (presidente) a presionar la Corte Suprema de Justicia con fuerza armada (rodeó con tanques a la Corte Suprema), para que se nombrasen jueces más cercanos a su grupo de interés⁷⁸¹. Durante tres meses hubo parálisis de la función judicial y funcionaron dos cortes a una vez: una nombrada desde el Ejecutivo, y otra que era producto de un acuerdo entre el Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia⁷⁸². Al final, el Congreso cedió y dio paso a una negociación con el Ejecutivo para nombrar a un grupo de jueces afines al gobierno⁷⁸³.

El siguiente factor de presión era el de rendición de cuentas. La normativa constitucional planteaba la posibilidad de un juicio “político” a los miembros de la Corte Suprema⁷⁸⁴. Este procedimiento suscitó cuestionamientos a lo largo de los años, en buena medida porque tal

⁷⁷⁹ Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, dada por Ley No. 131, publicada en Registro Oficial 500, de 26 de mayo de 1983, actualmente reformada por el Código Orgánica de la Función Judicial.

⁷⁸⁰ ESPERÓN, A. V. (2005): *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*, INAP, Madrid, pág. 76.

⁷⁸¹ Esta situación fue producto de que, al contar con un Congreso en minoría, se nombró una Corte Nacional con actores sin cercanías al Ejecutivo. El presidente no sólo rodeó con tanquetas la CSJ, sino que no publicó el decreto de nombramiento de los nuevos jueces, y forzó a que tuviera que escogerse una nueva Corte. Cfr. NUÑEZ, J.: “Teoría y práctica de la pugna de poderes” en *Nueva Sociedad*, núm. 77, 1985, págs. 75-80.

⁷⁸² BASABE, S. (2014): op. cit. pág. 25.

⁷⁸³ ALCANTARA, M.; FREINDERBERG, F. (2001): *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*, Ediciones USAL, Salamanca, 2001, pág. 258.

⁷⁸⁴ Art. 82. g. Constitución 1978. Se entiende por “juicio político” todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover a un funcionario de su cargo. Cfr. PÉREZ-LIÑÁN, A.: “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa” en *América latina hoy*, núm. 26, 2009, pág. 68.

método de designación de los magistrados afectaba su independencia e imparcialidad en determinadas circunstancias, otorgaba al Parlamento una indebida influencia en la administración de Justicia, y, en última instancia, contrariaba el principio de división y autonomía de las funciones del Estado. Además, habida cuenta que el presidente de la CSJ debía gestionar el talento humano, existía un proceso de connivencia entre éste y la FENAJE (Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador), el poderoso sindicato de trabajadores judiciales que mantenía un estrecho cerco y presión hacia la CSJ, especialmente en lo relacionado con nombramiento de jueces y su control disciplinario⁷⁸⁵. Con estos antecedentes, el sistema judicial quedaba en medio de la confrontación política que hacía que su legitimidad se encontraba en picada, además de la existencia de varios grupos de presión interna con altas capacidades de presión⁷⁸⁶.

En los años noventa, la incapacidad de los jueces era inminente, y su reputación y aceptación ciudadana se encontraba en niveles críticos, potenciada por violaciones de derechos humanos que cayeron en impunidad⁷⁸⁷, demoras injustificadas, tecnicismo a ultranza, ineficiencia y denegación de justicia⁷⁸⁸.

Esta crisis judicial, coincide con el inicio de la crisis política nacional en febrero de 1997: Abdalá Bucaram es defenestrado del Ejecutivo, en una acción política en la que el Congreso Nacional, forzando la Constitución, lo saca del poder mientras la oposición de la élite converge con el amplio descontento público⁷⁸⁹. Ante el descalabro institucional, se convoca a una Asamblea Constituyente que, lejos de ser un espacio representativo, fue una elección de las élites tradicionales del país⁷⁹⁰—y que tuvo un contenido de corte neoliberal que seguía a su predecesora de 1979— en la que, pese a los avances en el consagración de derechos, no se dieron mecanismos de garantía ni se flexibilizaron derechos; se desreguló

⁷⁸⁵ DIARIO HOY (2005): La prolongada vida gremial de la FENAJE, en *Semanario Blanco y Negro*, 01 de enero de 2005. Versión de archivo disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/el-sindicato-inclina-la-balanza-de-la-justicia-196857.html> con acceso el 16 de febrero de 2015.

⁷⁸⁶ Eso, según la teoría no es malo, por cuanto, el aumento de actores de veto no afecta la estabilidad política *per se*. TSEBELIS, G. (1995): op. cit, pág. 297.

⁷⁸⁷ COMISIÓN DE LA VERDAD (2010): *Sin verdad no hay Justicia, Informe Final*. Ediecuatorial, Quito, pág. 193-194.

⁷⁸⁸ A manera de evidencia: la mañana del 8 de enero de 1988, Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendi (hermanos de 17 y 14 años respectivamente) fueron detenidos, torturados, asesinados y desaparecidos por miembros del Servicio de Investigación Criminal de Pichincha (SIC-P). Después de un corrupto proceso judicial, se aceptó la responsabilidad del Estado frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2000): *Informe N° 99/00 Caso 11.868, Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendi* (ECUADOR), 5 de octubre de 2000.

En el citado texto se declara que “El proceso judicial interno estuvo caracterizado por demoras injustificadas, tecnicismo a ultranza, ineficiencia y denegación de justicia. El Estado ecuatoriano no pudo demostrar que no fueron sus agentes oficiales quienes detuvieron ilegal y arbitrariamente a los hermanos Restrepo Arismendi, hasta torturarlos y terminar con su vida, ni desmentir que dichas acciones estaban en contra de la Constitución Política y de los convenios internacionales que garantizan los derechos humanos”.

⁷⁸⁹ Cfr. CONAGHAN, C. M.: “Bucaram en Panamá: Las secuelas del populismo en Ecuador” en *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. FLACSO Ecuador, 2008, Quito, págs. 239-266.

⁷⁹⁰ PAZ Y MIÑO, J.; PAZMIÑO, D.: “El proceso constituyente desde una perspectiva histórica” en *Análisis: Nueva constitución*. VV. AA., ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung, La Tendencia. Revista de Análisis Político, 2008, Quito, pág. 36

la economía y se limitó la existencia de instituciones que pongan en práctica los derechos establecidos⁷⁹¹. En esta constitución se establece, el art. 206 que crea al Consejo Nacional de la Judicatura, que el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial.

El 7 de abril de 1997, el presidente de la República (Fabián Alarcón) convocó a los ciudadanos a una Consulta Popular, que tuvo lugar el 25 de mayo de 1997⁷⁹². Entre las preguntas formuladas a la ciudadanía, la décima primera decía textualmente:

¿Considera usted necesario modernizar la Función Judicial; reformar el sistema de designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para que su origen sea la propia Función Judicial; nombramientos sin sujeción a períodos fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley?

La mayoría de la ciudadanía respondió a la pregunta de manera positiva⁷⁹³. De este modo, los ecuatorianos democráticamente adoptaron el sistema de elección de los magistrados de la CSJ mediante su cooptación, y la permanencia de éstos en sus cargos por tiempo indefinido, a partir de su designación⁷⁹⁴.

Este es un avance importante, que separa la administración de justicia, de la gestión de los bienes y personas encargadas de la actividad normativa, pero mantiene los lazos de poder del presidente de la Corte Suprema. Esto fue desarrollado en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, que ponía al presidente de la CSJ con capacidad de escoger a los miembros del Consejo: tres designados directamente por el pleno de la CSJ de fuera de su seno; uno por los tribunales intermedios (superiores); uno por la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales de Ecuador –FENAJE–; uno por los decanos de las facultades de Derecho, Jurisprudencia o Ciencias Jurídicas de las universidades reconocidas; y uno por los presidentes de los colegios de abogados del Ecuador legalmente reconocidos⁷⁹⁵. Este mecanismo mantiene una lógica de control de la CSJ al Consejo, pero además, como como la Corte mantenía fuertes lazos con el Ejecutivo, continuaba un sistema de visión de poderes débil para controlar la actividad presidencial.

⁷⁹¹ RAMÍREZ, F.: “Nueva Constitución y tránsito hegemónico” en *Análisis: Nueva constitución*. VV. AA., ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung, La Tendencia. Revista de Análisis Político, 2008, Quito, pág. 38-39.

⁷⁹² Cfr. Decreto Ejecutivo No. 201, de 7 de abril de 1997.

⁷⁹³ La respuesta tuvo los siguientes resultados: de 2'718.886 votos válidos a favor de la pregunta se pronunciaron 1'651.162 personas, lo cual significó un 60.73 % y en contra 1'067.724 igual al 39.27 %.

⁷⁹⁴ La disposición final de la Reforma a la Constitución establecía: “Estas Reformas Constitucionales entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”. Cfr. Reformas a la Constitución de 31 de julio de 1997.

⁷⁹⁵ Art. 2, Ley Orgánica Del Consejo Nacional De La Judicatura. Ley 68, Registro Oficial 279 de 19 de Marzo de 1998.

Este mecanismo dura desde 1998 hasta 2005, en que sucede otra operación política para aumentar el control en la Corte; que se puede resumir así: el 5 de diciembre de 2004, el presidente de la República, coronel Lucio Gutiérrez, convocó a un período extraordinario de sesiones del Congreso Nacional. Aunque el presidente tenía la atribución de convocar de manera extraordinaria al Congreso, la convocatoria se refirió al “análisis y resolución sobre la situación jurídica-constitucional de la Función Judicial”⁷⁹⁶. Esta convocatoria llevó a una sesión especial del Congreso para tratar el punto específico que llevaría a destituir a los magistrados de la CSJ⁷⁹⁷.

En el transcurso de la misma, el Congreso Nacional⁷⁹⁸ –con el voto de una mayoría simple, 52 votos, de 101 legisladores que lo integraban– adoptó el 8 de diciembre de 2004 la resolución parlamentaria mediante la cual cesó en sus funciones a los 31 jueces de la CSJ⁷⁹⁹. El trámite fue sumario: a las 23h05 se mocionó la Resolución de declarar cesantes a los 31 magistrados y a sus conjueces, y a las 23h45, 52 legisladores “no sólo que cesaron a los magistrados sino que eligieron a sus reemplazos”⁸⁰⁰. Las consecuencias de este hecho delicadas: la Policía Nacional desalojó del Palacio de Justicia al presidente de la Corte Suprema y a algunos magistrados que lo acompañaban, con el uso de gases lacrimógenos y fuerza bruta⁸⁰¹.

El 10 de diciembre 2004, Ramón Rodríguez (afín al encaje electoral del gobierno de aquel tiempo) asumió la presidencia de facto de la Corte Suprema de Justicia. La Corte así integrada tenía una seria cooptación. Los miembros estaban filiados o pertenecían de manera pública a los partidos políticos que conformaban la mayoría del Congreso que los eligió, y algunos de ellos tenían serios cuestionamientos por corrupción⁸⁰². De hecho, el presidente nombrado expresaba que “el origen político de todas las designaciones que es el Congreso es innegable...”⁸⁰³, y planteaba que: el “presidente de la República me dijo: le propongo a usted la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, que vaya como

⁷⁹⁶ DIARIO HOY “La mayoría de bloques irá al llamado de Gutiérrez”. Noticia de 10 de diciembre de 2004.

⁷⁹⁷ En la Resolución Núm.R-25-181, se manifestó “CESANTE en sus funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus correspondientes conjueces, quienes no renunciaron a sus funciones en enero de 2003, tal como lo contempla la disposición transitoria vigésimo quinta de la codificación Constitucional vigente; y, DESIGNAR en su reemplazo a los juristas que a continuación se detallan, los que se posesionarán ante el Segundo Vicepresidente del Congreso Nacional, quienes no estarán sujetos a períodos fijos en relación con la duración de sus cargos y cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución Política de la República y la ley: [...]”

⁷⁹⁸ DIARIO HOY “Congreso Reestructura la Corte”. Noticia de 9 de diciembre de 2004.

⁷⁹⁹ REGISTRO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Resolución 25-181 del Congreso Nacional, Registro Oficial número 485.

⁸⁰⁰ DIARIO EL COMERCIO: “La toma de la Suprema se concretó”. Noticia de 10 de diciembre de 2004.

⁸⁰¹ DIARIO EL COMERCIO: “Caótico relevo de la Corte”. Noticia de 10 de diciembre de 2004.

⁸⁰² DIARIO EL COMERCIO: “El PRE toma las riendas de la suprema”. Noticia de 11 de diciembre de 2004

⁸⁰³ DIARIO EL COMERCIO: “La toma de la Suprema se concretó”. Noticia de 12 de diciembre de 2004.

magistrado”⁸⁰⁴. Todo este proceso generó una grave crisis política, lo que incluyó movilizaciones populares duramente reprimidas, y la salida del presidente Gutiérrez, el 19 de abril de 2005, suceso que fue generado principalmente por grupos relacionados a los movimientos de izquierda y que después fueron la base de gestión de Alianza País como grupo político, además de la conformación del Consejo de la Judicatura y la reforma del sistema, cosa que se verá más adelante.

El sistema judicial en este escenario perdió la capacidad de realizar control de la legalidad de la acción del Ejecutivo ecuatoriano, o a plantear la constitucionalidad de los actores frente al Legislativo⁸⁰⁵. Esto sucede por la incapacidad de mantener un diseño institucional adecuado, habida cuenta un presidencialismo unitario bastante extendido y una autoridad legislativa que mantiene la representación política. Sin control y debilidad en el contrapeso, los diferentes gobiernos (especialmente en la última época democrática) utilizaron a la Corte Nacional de Justicia y al Consejo de la Judicatura como actores políticos a su favor⁸⁰⁶. Lo que sucedió a partir del 2007, en particular, la reforma judicial fue realizada sin mayor oposición, dada la debilidad institucional del organismo y la inexistencia de personal administrativo de élite en la Función Judicial, capaz de organizar cambios en la trayectoria.

Con estos antecedentes, se puede extraer una serie de conclusiones: en el caso ecuatoriano, la independencia del sistema judicial ha sido una afirmación normativa, que ha sido limitada o abiertamente irrespetada por los actores del sistema político. En segundo lugar, los miembros del Ejecutivo y el Legislativo han hecho lo posible para eliminar las líneas de fuerza que puedan aumentar el control de jueces y tribunales con respecto a su accionar. La tercera conclusión es que los jueces deben operar con un Ejecutivo con amplios niveles de dominio hacia la judicatura. En ese orden de cosas, y como se verá más adelante, en la última reforma se da un proceso de centralismo en un Ejecutivo carismático y la existencia de actores de veto en el sistema⁸⁰⁷, y la imposición no socializada ni participada de la política pública⁸⁰⁸. Al comprobar lo sucedido durante el último período presidencial ecuatoriano se observará una repetición de este modelo. Esta investigación plantea que

⁸⁰⁴ DIARIO EL COMERCIO, "Gutiérrez ofreció la Presidencia", martes 14 de diciembre del 2004.

⁸⁰⁵ Esto mantiene la constante histórica, en la que los actores políticos mantienen un proceso de colonización hacia los actores jurídicos. Cfr. MARTÍNEZ ALARCON, M. (2004): *La independencia judicial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág. 42.

⁸⁰⁶ Este fenómeno no es extraño. De hecho, la historia judicial contemporánea muestra que la tendencia comparada, es la existencia de un poder Legislativo sin frenos, dada la existencia de un Poder Judicial débil, cuya carrera judicial dependía de las normas del Ejecutivo y por la creación de organismo de control que tienen amplios vasos comunicantes con este. Cfr. Ibídem, pág. 42. Véase también BASABE, S. (2014): op. cit. pág. 43.

⁸⁰⁷ SANCHEZ-PARGA, J. (2009): *La democracia caudillista en el Ecuador*, Araucaria, Quito, págs. 186-214.

⁸⁰⁸ LEVITSKY, S.; WAY, L.: "The rise of competitive authoritarianism", en *Journal of democracy*, vol. 13, núm.2, 2002, págs. 51-65.

existe una explicación no sólo política, sino que la tendencia institucional asegura la vigencia de esta práctica.

CAPÍTULO 5. DEMOCRACIA DELEGATIVA, DISCURSO MAYORITARIO y REFORMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR.

En el contexto explicado anteriormente, en el que los actores sociales y políticos compiten por capital jurídico, el Estado busca concebir un mecanismo para controlar los intereses ciudadanos a través de los canales institucionales. Como se explicó anteriormente, el proceso de mejora del Estado es modulado con un mecanismo de filtrado de intereses contrarios, lo que le da al Ejecutivo la oportunidad de generar mecanismos de presión hacia los ciudadanos, especialmente aquellos que constituyan actores de veto, y así asegurar el control social, tanto a nivel de las conductas individuales, como en las prácticas sociales. Esa idea se engloba de manera más completa para efectos del presente estudio en la idea de democracia delegativa, ya que explica varias interrogantes del funcionamiento del sistema judicial ecuatoriano que será desarrollada más tarde.

Para no abundar en elementos teóricos, el modelo propuesto por O'Donnell es un tipo disminuido de democracia, en el que aunque se cumplen algunas de las características del modelo poliárquico, especialmente en el plano electoral, pero existen graves falencias tanto en la centralidad del poder como en la gestión del *accountability* horizontal⁸⁰⁹. Se diferencia de otros modelos, ya que los ciudadanos han entregado la toma de decisiones políticas al Ejecutivo, y en consecuencia los otros poderes del Estado son bloqueados o cooptados con la anuencia ciudadana. Además, la acción del Ejecutivo se extiende a límites que se encuentran fuera de las formas democráticas, respecto al estilo de gobernar y las relaciones con los ciudadanos. Esto se extiende especialmente en la incapacidad para la ciudadanía y los otros poderes del Estado de controlar el comportamiento del Ejecutivo. Al contrario el Ejecutivo, más que en otro modelo de democracia, se considera interprete de los intereses del pueblo, y actúa según los intereses de las mayorías⁸¹⁰.

En la teoría, la construcción de la democracia delegativa maneja la siguiente concatenación de argumentos: los sistemas democráticos modernos se sostienen gracias al Estado de Derecho, por lo cualquier intervención del Ejecutivo o sus agentes, debe ser limpia (en términos que no haya una violación normativa) y organizada (que se rija por el derecho

⁸⁰⁹ O'DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 61.

⁸¹⁰ PANIZZA, F.: "Beyond 'delegative democracy': 'old politics' and 'new economics' in Latin America" en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 03, 2000, pág. 761.

adjetivo)⁸¹¹. Los mandatarios tienen obligaciones signadas mediante derecho público, entre ellas, la de rendir cuentas. Existen dos tipos de rendición de cuentas. La primera, *horizontal*, es la posibilidad de que existan instituciones dentro del Estado que puedan detectar la presencia de un acto ilegal, establezcan responsabilidades acorde al sistema jurídico, y se aplique la ley para resarcir el exceso de poder por parte del usuarios del sistema⁸¹². En una democracia sin control horizontal, el ejercicio del poder se hace de forma personalista, arbitraria y discrecional, dado que los votantes “delegaron” el poder hacia los funcionarios⁸¹³. Esta segunda forma de rendición de cuentas, *vertical*, es sólo tomada en cuenta en el momento de las elecciones, ya que la “delegación” se entiende ilimitada, y el Ejecutivo no tiene más límites que su propio comportamiento. Dado que acarrea alta legitimidad electoral, la construcción de mecanismos institucionales que logren atemperar las decisiones presidenciales son básicamente imposibles; la capacidad de gestión del mandatario se basa en el pueblo soberano y por lo tanto, cualquier decisión, inclusive la basada en el principio de legalidad, debe considerarse legítima ya que la norma esta manifestada en la voz del mandatario. Esto llega al punto que las acciones del Ejecutivo se plantean como actos de soberanía y por lo tanto incontrolables a nivel de técnica legal⁸¹⁴.

¿Cómo surge este fenómeno? En primer lugar se necesita un caldo de cultivo social lo asegure. O'Donnell plantea que es necesario que exista una crisis sistémica, que genere desconfianza completa en la clase política⁸¹⁵, y propuestas políticas que superen a los partidos políticos tradicionales. Estos grupos actúan a través de mecanismos electorales de amplio espectro, ofreciendo promesas de cambio⁸¹⁶. Al llegar al poder tienen que lidiar con un sistema político administrativo con el que no tiene lazos políticos o históricos, y generalmente mantiene relaciones conflictivas. En una situación como esta, el delegado no

⁸¹¹ FALLON, R.: “The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse” en *Columbia Law Review*, vol. 97, Núm.1, 1997, pág. 5.

⁸¹² Esto ha sido recogido como aceptado por el gobierno ecuatoriano. Cfr. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL (2011): *Guía referencial para el ejercicio de la Rendición de cuentas*, CPCCS, Quito, 2011, pág. 13.

⁸¹³ Este hecho está previsto por la teoría como “elitismo democrático”: Esta teoría supone que las élites democráticas persiguen intereses en conflicto y se ha ocupado principalmente con la cuestión de cómo este tipo de conflictos de intereses pueden ser acomodados en el marco de las instituciones democráticas liberales. HOFFMANN-LANGE, U.: “Vertical and Horizontal Accountability of Global Elites: Some Theoretical Reflections and a Preliminary Research Agenda” en *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, vol. 37, núm.1, 2012, pág. 195.

⁸¹⁴ Este elemento es crítico, por cuanto “La soberanía del poder popular encarnada en el estado omnipotente desdibuja lo político y lo convierte en doctrina, ideología o credo de obligatoria y vinculante adopción por parte de los ciudadanos” Cfr. BOZO DE CARMONA, A.: “La Democracia, la Soberanía Popular y el Poder Popular a la luz de la Reforma Constitucional Venezolana de 2007” en *Frónesis: Revista de filosofía jurídica, social y política*, vol. 15, núm.1, 2008, pág. 67.

⁸¹⁵ O'DONNELL, G. (2010b): op. cit., pág. 4.

⁸¹⁶ De hecho, O'DONNELL plantea que los mecanismos populistas son el caldo de cultivo natural de la democracia delegativa, y que en el análisis se sobreponen características autoritarias y populistas en los casos que pudieran presentarse. Véase (1992), op. cit., pág. 62.

puede hacer pactos, por cuanto a nivel de opinión pública resultaría peligroso: eso significaría actuar en la forma “tradicional” con lo que los electores, su único capital político, podría actuar de forma negativa a los intereses del delegado⁸¹⁷. Por lo tanto, se actúa en función del mandato político, aún a costo del Estado de Derecho. Este rechazo lleva a que la única forma en que el delegado pueda ejercer el poder y cumplir sus ofertas de tipo electoral, es hacer cambios radicales en la estructura del Estado que garanticen una percepción de eficiencia.

Una reforma del Estado es un medio que a nivel externo (electoral) ayuda a dar una sensación de actividad y gestión pública, además que reconstruye el aparato estatal de una forma que ayude al adecuado cumplimiento de su mecanismo político. A nivel interno, podría interpretarse que una acción de mejora puede servir para que el delegado pueda actuar de manera más eficaz, evitando controles de organismos institucionales. Los mismos, bajo este mismo escenario son interpretados como espacios con una cuota de responsabilidad en la crisis sistémica, y por lo tanto pueden no ser tomados en cuenta, o necesitan ser reconstruidos mediante cambio radical⁸¹⁸.

Este proceso de levantamiento de una institucionalidad acorde al delegado, y eliminación de la anterior, implica el aumento de conflictos entre los diferentes actores (especialmente funcionarios de carrera), que ven como derechos adquiridos o prácticas habituales en la conducta administrativa son reemplazadas por prácticas concebidas en torno a un sistema administrativo nuevo, amparado por el apoyo social, y justificado públicamente en la figura del delegado. Este es un proceso de largo plazo, dado la envergadura de la tarea, que obliga a que la elección sea un actor vital en la vida de una democracia delegativa: se convierte en un justificante y un mecanismo de controlar a posibles coaliciones o grupos de interés que planteen un mecanismo parecido⁸¹⁹.

Esto tiene dos consecuencias, si lo vemos a través del modelo de Pollitt, y en la Teoría del Campo Jurídico de Bourdieu. Si se analiza el primer actor la situación probable es que la trayectoria se realiza por una élite que se atiene a la posición del delegado, y reconstruyen

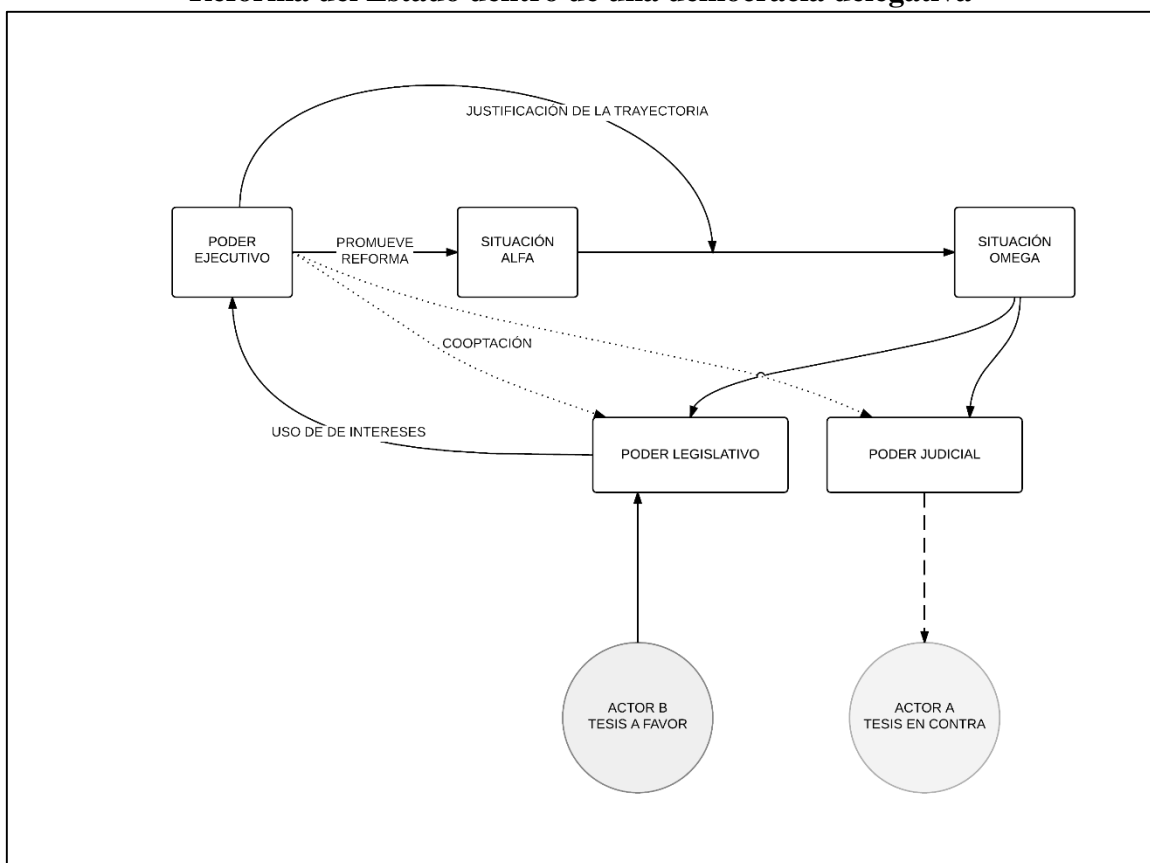
⁸¹⁷ QUIROGA, H.: “Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático” en *Democracia delegativa*, O'DONNELL, G; IAZZETTA O.; QUITOGA h. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, págs. 47.

⁸¹⁸ O'DONNELL, G. (2010b): op. cit, pág. 5.

⁸¹⁹ O'DONNELL, G. (1994): op. cit, pág. 60.

el sistema administrativo a partir de lo que sea eficaz a nivel político⁸²⁰, y se privilegia que los arreglos institucionales decidan a favor de la tesis presidencial. No existe ni siquiera, como se plantea en el autoritarismo competitivo, la posibilidad de realizar cambios en la trayectoria, si los actores de veto mantienen una posición o tesis contraria al Ejecutivo. Lo que sucede es una inversión del campo jurídico: una situación donde entra un actor con una alta carga de legitimidad política, que constituye un inmenso capital político superior al de sus competidores⁸²¹. Entonces, cualquier actividad posterior de los actores se ve limitada por la primacía de quien cuenta con el capital jurídico necesario para actuar dentro del sistema. En consecuencia, vuelve a los demás estamentos presentes en el campo jurídico como innecesarios. Estos hechos pueden explicarse mejor en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 13:
Reforma del Estado dentro de una democracia delegativa



Fuentes: O'DONNELL, G. (1994), POLLITT G.; BOUCKAERT, G. (2011).
Elaboración propia

En este orden de cosas, el funcionamiento de la democracia delegativa se basa en que la ciudadanía no es involucrada en el procedimiento de reforma, ni siquiera a través de los

⁸²⁰ POLLITT, C (2011): op. cit., pág. 246-249.

⁸²¹ En suma se juntan las capacidades informacionales, y de su reconocimiento dentro del campo jurídico. BOURDIEU, P.; TEUBNER, G. (2000): op. cit., pág. 218.

espacios que por ley sirven para el efecto, sino que existe un traslado (generalmente hecho a través de los medios de comunicación) de esas inquietudes para que sean mediatizadas por parte del Ejecutivo y puestas al servicio de la justificación de la misma⁸²². En sí, se vuelve todo procedimiento de mejora (que puede ser legítimo y necesario) en un procedimiento que justifica las prácticas gubernamentales y la acción del Ejecutivo. En resumen, una mejora del Estado en una democracia delegativa debería tener dos efectos: entregar la legitimidad de la acción estatal al Ejecutivo, que puede afectar a la conducta ciudadana y con ello, una ruptura de controles al poder. Estos dos puntos serán desarrollados en la siguiente sección, con énfasis en el caso judicial.

1) DELEGACIÓN DE LA DEMOCRACIA COMO MECANISMO ANULADOR DEL CONTROL HORIZONTAL DEL PODER.

En su texto clásico sobre la clase política, Mosca plantea que no existe la cosa como una permeabilidad social entre gobernantes y gobernados, ya que la clase política, se congrega sobre si misma por dos motivos: monopolizar el poder político mediante la autoridad carismática, y llevar adelante un proyecto político. Esto hace imprescindible alguien que lleve adelante la toma de decisiones. Mientras más grande es la estructura, más presión tiene la misma, por lo que el Estado tiene que hacer uso del monopolio de la fuerza legítima⁸²³. Dado que el uso de la fuerza estatal, en la gran mayoría de las ocasiones sólo puede estar autorizada por un juez, el control social a nivel judicial es vital para los objetivos estatales. Matteucci sostiene que el uso de la fuerza por un Estado debe ser “una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho”⁸²⁴.

En tal razón, hay un interés importante, en opinión de O'Donnell, por parte de quienes tienen control político o son autoridades en entornos de democracia delegativa, de ordenar las conductas de los ciudadanos, consecuencia de la omnipresencia del Estado⁸²⁵ y en consecuencia, tener cierta capacidad de acción frente al sistema judicial. Esto sucede por tres motivos: la construcción de significados, la aceptación a reglas de conducta (la

⁸²² O'DONNELL, G. (2011): “Nuevas reflexiones sobre la democracia delegativa” en *Democracia Delegativa*, op. cit. pág. 22.

⁸²³ MOSCA, G., “La clase política” en *Diez Textos básicos de Ciencia Política*, BATTLE, A. (comp.), Ariel, Barcelona, 2012, págs. 22-36

⁸²⁴ MATTEUCCI, N.: “Soberanía”, en Diccionario de política, en BOBBIO, N. (comp.). Siglo veintiuno Editores, México, 1982. pág.1534.

⁸²⁵ O'DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 67.

legitimidad), y el uso de las mismas (su aplicación). En primer lugar, la democracia es un generador de significados colectivos⁸²⁶. En ese orden de cosas, la democracia ideal está construida en torno a la idea del “consenso”: una relación que permite relaciones conflictivas de poder pacíficas, y adhesión a la ley en cualquiera de los escenarios posibles⁸²⁷ y acepta una lucha pacífica por las decisiones directivas, exigencias de actores con capital jurídico y simbólico, para introducir, modelar u oponerse a las acciones de aquellos que se encuentran en el poder⁸²⁸. A través del consenso se forman instituciones, soportadas por acuerdos legales y paralegales. Esa aceptación es parte de un mensaje construido colectivamente, amparado por la heurística de los actores políticos⁸²⁹.

Pero por su parte, el pluralismo es complicado, por cuanto genera varios vectores de discusión que volverían inmanejable la gestión de la agenda pública, capaces de afectar a mediano o largo plazo la permanencia del poder⁸³⁰. En esa situación, el sistema jurídico funcional como una regla de conducta, aceptada por todos los involucrados en el juego político. Esto implica varios efectos: a) seguridad jurídica; b) hace del mandatario responsable por lo que hace, por lo que no hace y hasta por lo que dejar de hacer; y, c) al haber representación se obliga a una respuesta de gobernantes a gobernados razonablemente ajustada, d) se genera una institucionalidad capaz de poner el funcionamiento del gobierno en marcha⁸³¹. Esto, en suma se sintetiza en un plan de vida en la que las personas se unen para lograr un propósito común, en el cual cada persona, gracias al catálogo de derechos comparte una capacidad de acción, y una parte en la determinación de los resultados finales a los que se quiere llegar⁸³². El mandato político no es un contrato cerrado, sino existe una constante histórica de que las preferencias del

⁸²⁶ Al respecto se recuerda que la democracia “[...] es el único tipo de arreglo político que inherentemente implica un horizonte normativa e históricamente abierto [...]. Esa proyección hacia un futuro interminable, indefinido, riesgoso y esperanzador es la razón de horizonte histórico abierto por la que debemos preferir la democracia” O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P. (2010): *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Prometeo, Buenos Aires, pág. 294-295.

⁸²⁷ “Las instituciones democráticas le ofrecen a los actores políticos un horizonte de largo plazo; les permiten pensar en el futuro en lugar de mantenerse concentrados en los resultados del presente. Bajo ciertas condiciones, la perspectiva que algunas instituciones presentan a los actores políticos importantes de que podrán promover sus intereses basta para incitarlos a someterse a resultados inmediatos desfavorables. Las fuerzas políticas aceptan las derrotas del presente porque creen que el marco institucional que organiza la competencia democrática les permitirá promover sus intereses en el futuro” PRZEWORSKI, A. (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pág. 14.

⁸²⁸ La diferencia es como se debe tratar al contrario en el conflicto. Podría ser tratado como un “enemigo” dado que es un contrario al Estado, o estar amparado en una protección institucional a favor de la oposición. Respecto a la primera opción véase SCHMITT, C.: “El concepto de lo político”, en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, ORESTES AGUILAR, H., Fondo de Cultura Económica, México D.F., pág. 178-186.

⁸²⁹ WIREDU, K.: “Democracy by Consensus: Some Conceptual Considerations”, en *Philosophical Papers*, vol. 30, núm. 3, 2001, pág. 238.

⁸³⁰ DUNN, K.; SINGH, S.: “Pluralistic conditioning: social tolerance and effective democracy”, en *Democratization*, vol. 21, núm. 1, 2014, pág. 3.

⁸³¹ SARTORI, G.: “Representación” en *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1992, págs. 225-232.

⁸³² DUNN, K.; SINGH, S. (2014): op. cit., pág. 8.

electorado no se coordinen de manera perfecta con las del “elegido” políticamente hablando.

La discusión surge respecto al contenido del mensaje democrático y como este se interpreta socialmente. Para evitar la imposición de un modelo cognoscitivo unificado, que rompa con la idea poliárquica de pluralismo, se ha generado una respuesta administrativa, al plantear una serie de operaciones de control del poder de las autoridades a través de pesos y contrapesos. En tal razón, la construcción de significados colectivos, que facilitan la aceptación de acciones cívicas, que no sólo justifican la existencia del Estado, sino también la obediencia de la norma y la generación de instituciones que estabilicen las necesidades ciudadanas⁸³³.

En una democracia delegativa, el riesgo de que no existen limitaciones al poder del Ejecutivo hace que la misma figura del Presidente latinoamericano (y ecuatoriano), que históricamente ha contado con amplias competencias de acción autorizadas constitucionalmente, se convierta por autorización popular en un *free rider*, y el la posibilidad de una cultura plural se vea mediatizada o limitada por el poder del Ejecutivo. Esto aumentaría el conflicto entre actores, reduce la transparencia de la acción estatal, y mina la posibilidad de la construcción de una democracia republicana.

En el momento que la legitimidad democrática es entregada a una sola persona, con una institucionalidad débil o inexistente, la cabeza del Ejecutivo carga con la mayor parte de capital político dentro del campo jurídico, la capacidad de reproducción de este capital, y su reparto dentro del sistema político sólo depende de él. Entonces, la organización de reglas de conducta, a pesar de la existencia de instituciones, se centra en el Ejecutivo. Al respecto O'Donnell plantea que un signo empírico para la demostración de reglas de conducta es la existencia de “un gobierno vía decreto”⁸³⁴. Esto ha sucedido en casos tan diferentes como el americano de Obama, o la presidencia de Menem, en Argentina. Pero en otros casos, puede ser que haya una institucionalidad formal capturada por el sistema político⁸³⁵. A pesar de que la norma es construida vía los canales regulares y formalmente funcionales, se construye la norma centralizándola en las necesidades del Ejecutivo (y el grupo que este representa). Se limita la decisión sobre la legislación solamente al grupo

⁸³³ NUSSBAUM, M. (2014): *Emociones Políticas*, Paidós, Barcelona, pág. 167.

⁸³⁴ O'DONNELL (1994): op. cit., pág. 66.

⁸³⁵ Las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y/o funcionarios públicos o líderes políticos. Cfr. HELLMAN, J.; KAUFMANN, D.: “Intervention, corruption and capture: The nexus between enterprises and the State”, European Bank for Reconstruction and Development, Working paper núm. 58, 2000, pág. 2.

interno de decisión del Ejecutivo, con lo que la acción presidencial no sólo se ve alentada, sino que adquiere una cierta armonía de construcción normativa subjetiva: las reglas de conducta no sólo son técnicamente funcionales (a nivel de competencia) sino son legítimas (a nivel electoral) y son por lo tanto válidas a nivel democrático formal, pero no a nivel material.

En el caso de una reforma, la democracia delegativa hace que la trayectoria utilice al Ejecutivo como único espacio modelador del movimiento de la misma así como su contenido, productos y resultados. Esto según el modelo de Pollitt está previsto, por la tendencia a que las trayectorias sean construidas por una élite. En su modelo, plantea que es posible mejorar el sistema, distanciándose de una burocracia “ineficiente”⁸³⁶. La diferencia en la democracia delegativa, es que la acción de cambio dentro de la administración potencia la capacidad de entregar crecientes poderes hacia el Ejecutivo, que puede utilizar todas las herramientas administrativas como mecanismo de control hacia las fuerzas políticas contrarias, minimizándolas en nombre de la voluntad popular⁸³⁷. Esto es especialmente importante, en el caso judicial, por cuanto la imposición de nuevas reglas de conducta, son cubiertos con un control de daños basado en política social.

En consecuencia, si no hay controles ciudadanos frente al Estado, y las acciones ciudadanas se ven disminuidas, el sistema político no tiene capacidad de respuesta frente al actor hegemónico. En ese escenario, es probable que aumente el control social, como resultado de las estrategias que han permitido que el poder logre de los dominados obediencia y consenso. Esto implica relacionar una serie de categorías que en el concepto de democracia delegativa no fueron suficientemente concebidas por O'Donnell, como la legitimidad, el orden, el control social: su estudio será objetivo de este apartado, para mostrar cómo una reforma del Estado y en particular la judicial puede entenderse bajo esos nuevos filtros.

2) PRÁCTICAS JUDICIALES Y DISCURSO MAYORITARIO EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA ECUATORIANA

El control social es tanto un mecanismo de mantenimiento de valores considerados como válidos, como un performance político, y un mecanismo de mantenimiento de orden público⁸³⁸. Este último elemento es el más importante. Como muchos de los conceptos de

⁸³⁶ POLLITT, C. (2011): op. cit., pág. 249.

⁸³⁷ Cfr. O'DONNELL, G. (2004): op. cit., pág. 26.

⁸³⁸ El concepto central para el análisis es la imagen del hombre que los agentes de control social con respecto a su creencia acerca de la capacidad de las personas para controlar su propio destino. Cfr. STOLL, C. S.: “Images of man and social control” en *Social forces*, vol. 47, núm. 2, pág. 120.

las ciencias jurídicas, que en sí misma no es una ciencia exacta, supone un acuerdo social previo respecto a sus características. Esto, al pasarlo a través del concepto de una democracia delegativa es imposible: la delegación vuelve último decisor de la política pública. Dado que el Ejecutivo y la acción de los mandarines (de haberlos) tendría una visión unificada y no modulada con controles externos, la que la posibilidad de diálogo o participación ciudadana en los procesos se vería limitada⁸³⁹.

La teoría de O'Donnell afirma que los líderes que se encuentran en este tipo de escenarios gozan de un alto carisma, y emprenden una “misión” que aumenta su poder y disminuye la necesidad de que existan instancias de control. Esto lleva una simbiosis entre las esferas privadas y públicas⁸⁴⁰; en otras palabras el actor delegado se constituya a sí mismo como unificador del Gobierno, Estado y Pueblo⁸⁴¹. Una situación así tiene un triple efecto: la unificación de la autoridad, y la concepción doble de a) única autoridad del estado enmarcada en el Ejecutivo y b) alineamiento y coordinación en “intereses nacionales”. Esto provocaría un concepto de sociedad, basado en la decisión mayoritaria, y la generación de mecanismos sociales que eviten la inclusión de aquellos no alineados con la visión social del régimen⁸⁴².

Al respecto O'Donnell plantea que los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos sobre los partidos políticos y los intereses organizados, con lo que se genera control de la política pública⁸⁴³. Esta posición se traslada a la sociedad, generando grupos sociales que a pesar de no estar fuera de la ciudadanía, no acceden en las mismas condiciones que el Estado. La centralidad del poder genera un esquema, altamente político en la definición de la redistribución social, y cuyos efectos colaterales, en forma de grupos humanos cuyo acceso al debate público es limitado, definen un mecanismo de control social con los siguientes efectos⁸⁴⁴:

⁸³⁹ Entonces, el sistema de control social asume que: “En la medida en que los individuos creen que la no conformidad es desafío consciente de las reglas, entonces van a preferir restringir y castigar a los desviados.” *Ibíd.* pág. 121.

⁸⁴⁰ Cfr. FARRINGTON, C. (2012): “New Political Spaces and Public Sphere ‘Deliberativeness’ in Ecuador, 1822–2011” en *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 25, num. 1-3, pág. 18.

⁸⁴¹ El estatismo puede concebirse como un discurso a favor de las instituciones, con lo que el Estado expande su derecho de propiedad a todos los actores en un territorio. Cfr. KLEIN, D. B.: “Resorting to Statism to Find Meaning” en *Society*, vol. 46, núm. 2, 2009, pág. 141 y ss.

⁸⁴² FERRAJOLI (2011): *op. cit.*, pág. 65-73, habla de una deslegitimación de la diferencia, y un mecanismo basado en la subordinación de los medios de comunicación como un medio de homologar a la masa ciudadana.

⁸⁴³ O'DONNELL, G. (1994): pág. 60-61.

⁸⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 57-59.

1.- Las instituciones incorporan tanto como excluyen: O'Donnell plantea que los acuerdos sociales para usar los recursos o servicios del Estado le dan a este la posibilidad de concebir requisitos de acceso al sistema, y en qué condiciones deberían ser tratados los agentes. En ese sentido, la falta de controles, validaría toda acción presidencial y hace que los mecanismos que servirían para proteger al ciudadano dentro del Estado se encuentran limitadas por la decisión del Ejecutivo. En tal razón las instituciones quedan instrumentalizadas y pierden su papel como contrapeso a la acción del Ejecutivo.

2.- Las instituciones también distribuyen los resultados de las acciones: Al poder tomar pleno control de la actividad pública, el “delegado” puede mantener un grado de decisión importante sobre cómo se extienden dentro del sistema político los productos y servicios consecuencia de la acción estatal. En el sistema judicial dentro de una democracia delegativa, se debe suponer que la interpretación normativa respondería a un discurso oficial que establecería los límites de la misma.

3.- Dado que son los canales oficiales para la toma de decisiones, una institución de cualquier orden se ve congregada y limitada por una serie de opciones de acción. Esto implica que es capaz de organizar los modos en que los agentes acceden a las mismas, y la manera en que interactúan. En el caso de un sistema delegativo, las interacciones con el Estado son basadas en la decisión del superior jerárquico, y son aplicadas por la institución de manera directa, por lo que no existirían límites en los premios o castigos que puedan emanar del sistema.

4.- Las instituciones inducen modelos de representación.- Los sistemas delegativos al ser mayoritarios, se construyen en base la “voluntad popular”, manifestada en el “soberano”, con lo que el poder de decisión en última instancia del Estado es replegado y reconstruido y fortalecido en torno a una defensa de una forma y manera de construir instituciones. Dentro de la interacción, los acuerdos expresos o tácitos realizados dentro de una institución se mantienen como reglas de conducta. En el sistema judicial, implica una petrificación⁸⁴⁵ de mecanismos normativos e interpretativos, bajo la voluntad del “delegado” cosa que a más de ser peligrosa a nivel de división de poderes, personaliza el

⁸⁴⁵ El Tribunal Constitucional Español se ha pronunciado en el sentido de que “El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse...y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se produzcan perplejidades” STCs 46/1990 y 146/1993

sistema jurídico, y pone a los usuarios voluntarios o forzados en manos de actores políticos con fuerte capacidad pública, que sin influir directamente en el sistema, generan discursos de aceptación o no de ciertas realidades.

Estos modelos de representación institucional responden a emociones políticas, que después son estabilizadas mediante el tránsito de la vida ciudadana en instituciones. Todas las sociedades transmiten significancias a la actividad político-administrativa, en la que representan valores compartidos y un proyecto común. En el sistema judicial, estas emociones o compromisos de valores en común, son previstos en el espíritu de la norma o en las interpretaciones más aceptadas de una norma. En una democracia delegativa sucede al contrario: los valores sociales son previstos como construcciones sociales a ser realizadas mediante el sistema, pero se aísla a importantes sectores, al no estar previstos en los paradigmas del delegado.

5.- Las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas: O'Donnell plantea que los “líderes y representantes de las instituciones esperan comportamientos — dentro de una gama relativamente estrecha de posibilidades— de un conjunto de actores con los que esperan encontrarse nuevamente en la próxima ronda de interacciones”⁸⁴⁶. En tal razón, dependiendo de cómo maneje la conducta ciudadana las instituciones, las personas adaptarán mecanismos de conducta parecidos al modelo ideal planteado por la coalición promotora en el poder.

Esto devuelve la discusión al sistema inicial y a la relación entre variantes: la democracia que encomienda de forma total a una persona, y sin límites, sirve como una descripción de una democracia formal sin controles limitados por el Derecho. Al respecto Ferrajoli plantea que la existencia de derechos fundamentales se ve sobrepasada por los poderes de las mayorías, ya que generan una situación de desvalorización del otro, y genera una unificación de pensamiento en torno del paradigma creado por el líder⁸⁴⁷. Implica que los valores de civismo, basados en la responsabilidad individual, y previstos en el Estado como una obligación de abstención, se conciben como necesidades cívicas, basadas en la obediencia al Estado, y en la generación de contraprestaciones de garantía⁸⁴⁸. Eso genera

⁸⁴⁶ O'DONNELL, G. (1994): op. cit., pág. 58.

⁸⁴⁷ Cfr. FERRAJOLI (2011): op. cit. págs. 28-29.

⁸⁴⁸ Cfr. Vieira, L.: “Ciudadanía y control social” en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, BRESSER PEREIRA, L.; CUNILGRAM GRAU, N (coord.), Paidós, Buenos Aires, 1998, págs. 215-256.

que la democracia de mayorías someta a minorías, y genere discursos de polarización respecto al otro.

El sistema judicial, respecto a ese punto, es el mecanismo máximo de control social previsto por el Estado. Debe tenerse claro que el sistema normativo al completo, es una creación humana, y por lo tanto responde a paradigmas culturales. En el caso de sistemas de administración de justicia, todo el sistema tiene que estar normalizado y conducido por el derecho público. En el caso de la actividad de los jueces, las consecuencias son de alto impacto en la estructura democrática, ya que se generan nuevos mecanismos de gestión, y en elementos tan críticos como en el sistema penal, mecanismos de conducta prohibidas. Entonces, los outputs de conducta que se pueden tener en cuenta para medir si se llegó a dar elementos de una democracia delegativa es la revisión de sentencias.

Consideremos si lo arriba explicado constituye una limitación para el poder contra mayoritario de los jueces. Si se sigue la idea manifestada en el párrafo anterior, el Ejecutivo no es simplemente un actor político ni un congregador de las decisiones, es un decisor unitario, e inapelable; al ser escogido por la legitimidad, sus decisiones se vuelven política pública y a nivel judicial devienen en acciones de los jueces⁸⁴⁹. Esto sucede por dos razones: la crisis genera la necesidad nuevos liderazgos que fuerzan a una gestión de lo público basada en la necesidad de actos efectistas directos y una fuerte presencia pública⁸⁵⁰. En segundo lugar, aunque ha subido el apoyo de los ecuatorianos respecto a la democracia⁸⁵¹, no existe una relación entre ella y el pluralismo, la población ecuatoriana mantiene la tendencia histórica de una intolerancia política⁸⁵², con lo que los posibles alcances del pluralismo, manifestado entre otros por la acción del juez, se ve limitada. La democracia delegativa actúa sobre el discurso mayoritario, siendo profundamente legítima por mayorías, pero con déficits importantes en materia de los alcances liberales de la democracia.

⁸⁴⁹ O'DONNELL (1994): op. cit. pág. 60-61

⁸⁵⁰ CONAGHAN, C.; DE LA TORRE, C. (2008): op. cit. pág. 279.

⁸⁵¹ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2013): Informe Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2013, pág. 7.

⁸⁵² VERDESOTO, L. (2005): *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador: a un cuarto de siglo de democracia*. Ediciones Abya-Yala, Quito, pág. 123.

3) APORTES DE TEORÍAS ALTERNATIVAS HACIA LA DEMOCRACIA DELEGATIVA: POPULISMO Y AUTORITARISMO COMPETITIVO.

Esta sección buscará hacer un análisis en relación con el caso ecuatoriano de las prácticas de AP desde su elección para el 2007, para demostrar que para adjetivar el modo en que se práctica la democracia en un país, hay que pensar no sólo la existencia de un mecanismo dominante, sino varios procesos identificables en la doctrina, que funcionan de forma interdependiente y mantienen puntos de conexión⁸⁵³ con la democracia delegativa. Esto se hace ya que las dos teorías a explicarse son las inconsistencias conceptuales de los modelos existentes⁸⁵⁴, no tienen en cuenta que existe un proceso evolutivo en el modelo de democracia que se puede detectar en un Estado. Para esto, se hará una revisión de tres modelos de ejercicio del poder: el populismo, y el autoritarismo competitivo. Con este ejercicio se demostrará que *la hipótesis delegativa es la mejor forma de describir el comportamiento del Ejecutivo Ecuatoriano, dentro de un esquema gradual e igualmente válido*, que sirve para explicar los comportamientos del Estado Ecuatoriano frente a la reforma; es decir, la democracia delegativa corresponde a un estado final de evolución en espacios no liberales y toma elementos de cada una de estos otros modelos.

A) El populismo en el Ecuador y las reformas del estado

La entrada de Alianza PAIS (AP) en el panorama político ecuatoriano trastocó todo el sistema: un partido con gran efectismo mediático, formado por intelectuales de izquierda, viejos elementos de la izquierda radical, con un alto nivel de efectismo tecnocrático y un líder carismático que desafiaba a la clase política tradicional. Esto tuvo un alto impacto en la ciudadanía que votó y continúa prefiriendo a esta agrupación⁸⁵⁵. Desde el principio de su mandato, el discurso base fue “dejar el pasado atrás”, con sus crisis producto de la “noche neoliberal” que había sucedido en el Ecuador, consecuencia de amplios poderes fácticos⁸⁵⁶. Esta idea fue trasladada a los planes nacionales de desarrollo, como un intento de racionalizar y evaluar la administración pública, y generar la vigencia del Estado

⁸⁵³ El concepto de democracia, para un sector de la literatura es multidimensional, y supone la combinación de varios factores de acuerdo entre los diferentes actores. Cfr. MERKEL, W.; CROISSANT, A.: “La democracia defectuosa como régimen político: Instituciones formales e informales” en *Construcción de Europa, democracia y globalización*, MAIZ, R. (ed.), Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2001, pág. 119 y ss.

⁸⁵⁴ Cfr. MÖLLER, A.; SKAANING, A.: “Concept-measure inconsistency in contemporary studies of democracy”, en *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, vol. 6, núm. 1, 2012, pág. 233-234.

⁸⁵⁵ Al momento la intención de voto se mantiene en un 60% en promedio de los diferentes estudios disponibles. Véase. PERFILES DE OPINIÓN: “Ficha Técnica” Octubre 2014.

⁸⁵⁶ ORDÓÑEZ, P.: “El Presidente Rafael Correa y su política de redención” en *Ecuador Debate*, núm. 80, 2010, 87-84.

constitucional de derechos y justicia⁸⁵⁷. Pero, ¿cómo podría hacerse, si el sistema de gestión de política pública se basaba en la conflictividad permanente, y prácticas clientelares? Debe tenerse en cuenta que AP no tenía un capital político o experiencia administrativa que pudiera hacer imponer su estilo de gobierno, sin generar pactos implícitos con actores de veto⁸⁵⁸.

El equilibrio entre volatilidad y rigidez, hacía que para AP el peor escenario posible fuera el pacto; implicaba asumir que debía trabajar con la “partidocracia”, e iba en contra de la transformación a gran escala del Estado⁸⁵⁹. Frente a aquello se construyó un discurso de “redención”, en el que el primer mandatario propone buscar soluciones económicas, sociales y políticas que pasaban por un mecanismo que superaba y saltaba la institucionalidad insistente, con un alto componente irracional, de catarsis social, frente al sistema político caduco: una identificación con la idea de Patria o Nación, y del destino del proyecto político al líder⁸⁶⁰. Esto concuerda con el populismo, tal como lo plantea Laclau⁸⁶¹, que plantea la necesidad de la creación de un régimen carismático, en el que se haga una confrontación y la ampliación permanente del área de dislocación social⁸⁶². Durante todos los procesos electorales se han presentado estos tres elementos: la conformación del presidente como figura única, la idea de la construcción de avance social y el peligro de “poderes fácticos, así como la expansión de esa espera de contrarios⁸⁶³.

Con estos antecedentes, lo sucedido en Ecuador hasta el año 2007 mezcló la conflictividad política con las consecuencias del populismo como mecanismo electoral, y creó un producto político capaz de unificar frente a la crisis estructural un actor que responda a la crisis de representación y capte el poder. El populismo, como construcción teórica, no explica la reforma judicial, por cuanto sólo puede explicar la captación del poder. En el caso del poder judicial, no fue analizado, al menos en los últimos 30 años de democracia,

⁸⁵⁷ “(…) se trata, entonces, de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado «socialismo real») – como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales” SENPLADES (2009): op. cit.,pág. 34.

⁸⁵⁸ La explicación emanada desde AP fue que “De hecho, una muestra de la sensibilidad «antipartidocrática» de AP fue que no presentó candidatos al Parlamento como una forma de no convalidar el viejo sistema político, con el fin de que «el antagonismo entre partidos y ciudadanos por delante de toda otra contradicción política»” Cfr. HERNÁNDEZ, V.; BUENDÍA, F.: “Ecuador: avances y desafíos de Alianza PAÍS”, en *Nueva Sociedad*, núm. 234, Julio-agosto 2011, pág. 133.

⁸⁵⁹ *Ibíd.*

⁸⁶⁰ ORDOÑEZ, P. ORDOÑEZ, P. (2010): op. cit. pág. 82.

⁸⁶¹ Cfr. LACLAU, E: “Populismo y transformación del imaginario político en América Latina” en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 42, 1987, pág. 25-38.

⁸⁶² *Ibíd.* pág. 28-29.

⁸⁶³ DE LA TORRE, C. (2009a): op. cit., pág. 25-27.

como un mecanismo de profundización de la democracia, ni de la gestión del gobierno⁸⁶⁴. Esto implicaba adaptarse al escenario caótico, y se reduce la innovación, la seguridad jurídica y la eficacia de ideas iniciales, por lo que una explicación de estas características es insuficiente.

B) Autoritarismo competitivo como mecanismo de ejercicio del poder

Una segunda explicación parcial, es el autoritarismo competitivo, como medio de explicar el comportamiento como gestor del poder y actor primario en el campo jurídico⁸⁶⁵, así como un mecanismo que explica que sucede cuando un gobierno con características particulares gestiona acciones y su comportamiento.

En primer lugar el autoritarismo competitivo plantea un escenario donde a) existe un grupo dominante en el poder político; b) existen una serie de instituciones que sirven como mecanismos de rendición de cuentas al poder, c) las instituciones son vistas no sólo como mecanismos de control, sino como herramientas para profundizar el poder político, d) existe una violación a la ley con mucha frecuencia⁸⁶⁶. Esto implica ir un paso más allá de las numerosas cláusulas planteadas por Dahl, ya que el modelo de Levitsky explica *cómo y por qué* se ejerce el poder⁸⁶⁷.

En primer lugar, el sistema autoritario competitivo es un sistema de campaña permanente, y se construye en la idea de “asedio”: el gobierno se encuentra amenazado por diferentes poderes que conspiran contra su gestión. En esta situación, el Gobierno que ejerce el autoritarismo competitivo, crea un sistema en el que, aunque normalmente se dan elecciones populares sin fraude, existe un ambiente asimétrico de poder con la oposición, tanto interna de actores de veto, como externa, de organismos de control y de opinión⁸⁶⁸. Este hecho implica contar con niveles de presión hacia aquellos sectores sociales que sean capaces de subvertir el orden o modelar las trayectorias de reforma. En este orden de cosas, Levitsky plantea el punto principal del autoritarismo competitivo:

⁸⁶⁴ Al ser un sistema débil en sí mismo, puesto que sus lazos constitucionales no pueden hacer cambiar la opinión del Ejecutivo, no era tomado en cuenta, y más bien utilizado para la agenda de los actores políticos, que hacían del alineamiento político de la corte medida de sobrevivencia en su puesto Cfr. BASABE (2011): op. cit., pág. 58-59.

⁸⁶⁵ LEVITSKY, S.; WAY, L. A.: “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo” en *Estudios Políticos*, núm. 24, 2009, pág. 159-176.

⁸⁶⁶ *Ibidem*. págs. 161-162

⁸⁶⁷ “Las reglas democráticas simplemente sirven para legitimar un liderazgo autocrático existente”. *Ibidem*. pág. 163.

⁸⁶⁸ *Ibidem*. 163-167.

“En vez de violar abiertamente las normas democráticas (por ejemplo prohibiendo y reprimiendo a la oposición y a los medios), los funcionarios prefieren utilizar el soborno, la cooptación y otras formas más sutiles de persecución, como el uso de las autoridades, de impuestos, judiciales condescendientes u otros organismos del Estado para acosar, perseguir o presionar “legalmente” un comportamiento cooperativo de los críticos”⁸⁶⁹.

En este orden de cosas, para el autoritarismo competitivo las instituciones como acuerdos formales e informales para el funcionamiento del poder no son sino herramientas de gestión, y por tanto, utilizables para actuar contra grupos contrarios al sistema político⁸⁷⁰. El problema para esto surge cuando es necesario mantener un telón democrático, indispensable para que a nivel nacional o internacional, se puedas estar integrado a la comunidad de naciones y al proceso de intercambio global de bienes y mercancías. Entonces, se mantienen mecanismos como el electoral, que tiene normalmente revisiones internacionales, y su buena marcha se concibe como un mecanismo de legitimidad externa⁸⁷¹.

A más de la necesidad electoral, el autoritarismo competitivo concibe el poder como un mecanismo total, e implica su imbricación con todas las instituciones del Estado, por lo que el uso del legislativo es necesario. Para Levitsky, la diferencia o la existencia de pugnas de poderes es impensable; ya que uno de los objetivos primarios es hacer que la legislatura trabaje de manera adecuada con el Ejecutivo. En el plano judicial, se propone que *los regímenes autoritarios competitivos intentan subordinar la rama judicial, con frecuencia a través de la persecución o, más sutilmente, con soborno, extorsión y otros mecanismos de cooptación*⁸⁷². Esta idea es importante, por cuanto el vínculo en la división de poderes se construye principalmente bajo la idea que la rendición de cuentas no es únicamente un acto unidireccional, sino es de tipo bidireccional: el Ejecutivo y sus funcionarios tendrán que responder como cualquier otro ciudadano frente a la acción del Poder Judicial, lo cual implica una centralización de la toma de decisiones, y que la resolución de conflictos pase de una mera discusión del Ejecutivo para convertirse en un acto de imperium estatal.

⁸⁶⁹ Ibídem.

⁸⁷⁰ BASABE (2014): op. cit., pág. 155-157.

⁸⁷¹ LEVITSKY, S.; WAY, L. A. (2009): op. cit., págs. 165-166.

⁸⁷² Ibídem. pág. 166.

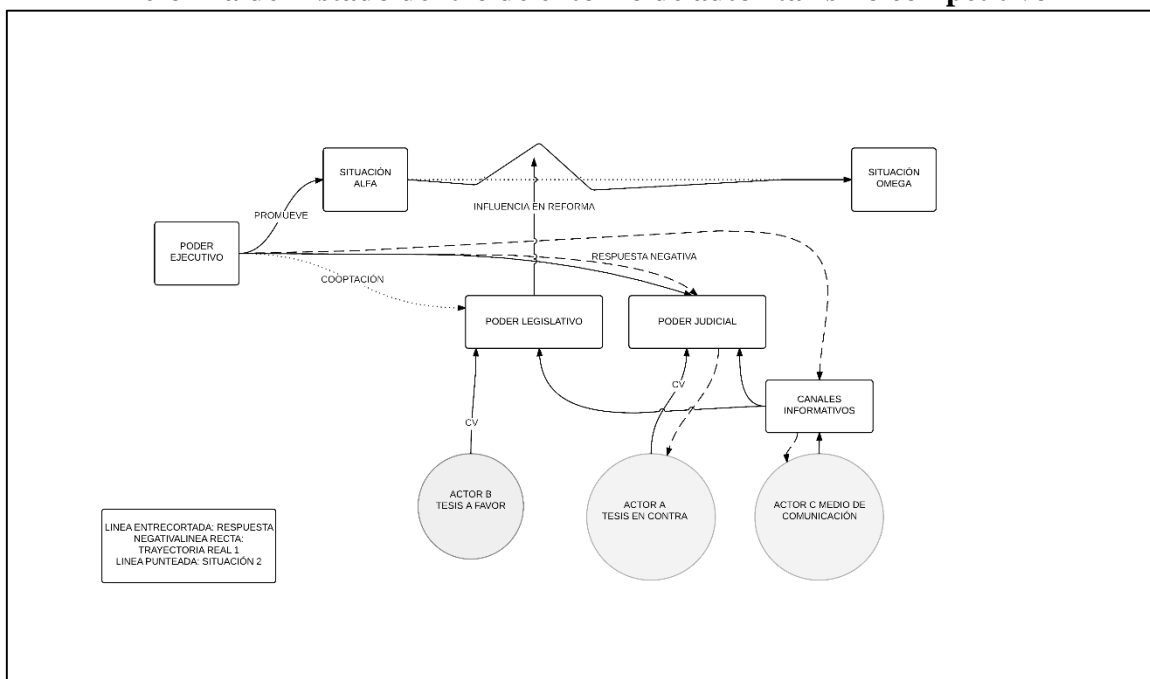
Finalmente, la relación con los medios de comunicación se convierte en el paradigma de gestión de una democracia delegativa. Independientemente de su trabajo, los medios se convierten en el único estamento de la sociedad capaz de alterar de manera directa el sistema político, a través del flujo constante de información que genera opinión y cambios de conducta. En este orden de cosas, los medios de comunicación son víctimas de una serie de tácticas:

“En los regímenes autoritarios competitivos, la rama ejecutiva busca con frecuencia reprimir la prensa independiente valiéndose de mecanismos de represión más sutiles que los de su contraparte en regímenes autoritarios. Estos métodos generalmente incluyen el soborno, la ubicación selectiva de la publicidad del Estado, la manipulación de deudas e impuestos de la prensa independiente, el fomento del conflicto entre los accionistas y las leyes de restricción de la prensa que facilitan la persecución de periodistas independientes y de oposición”⁸⁷³.

Para el contenido de una reforma, especialmente la judicial, la idea de un autoritarismo competitivo resulta efectiva a nivel de *real politik*. En primer lugar facilita que los lazos tradicionales de “obras vs. votos” aumenten su efectividad, por cuanto la capacidad del Ejecutivo para hacer acciones en las zonas de mayor densidad electoral pueda cumplirse. En segundo lugar, muestra que la necesidad de mantener las formas democrático-electorales genere un efecto de expansión posterior por múltiples procesos de triunfo. A parte de eso, el sistema obliga a una reconstrucción constante de la normatividad, para que el campo jurídico facilite la creación de mecanismos de poder, y por otro lado, los canales institucionales filtren de manera efectiva los intereses de los actores de veto, de tal manera de que, a nivel formal se los entienda materialmente mediados, pero que, en términos prácticos, pero que, dada la cooptación legislativa, los intereses de actores que no estén de acuerdo con el mecanismo reformista se vean modificados o viciados. Esto puede explicarse mejor a través del siguiente gráfico:

⁸⁷³ Ibídem, pág. 168

Gráfico N° 14:
Reforma del Estado dentro de entorno de autoritarismo competitivo



Fuentes: LEVITSKY, S.; WAY, L. A. (2009), POLLITT G.; BOUCKAERT, G. (2011).
Elaboración propia

Como se puede apreciar, el autoritarismo competitivo resulta un medio efectivo para realizar reformas de la estructura estatal, porque asegura que la trayectoria se mantenga controlada por parte de su promotor, en este caso es el Ejecutivo. Si se mira la gráfica, el Actor A, cuya tesis coincide con la de los promotores, especialmente en su núcleo duro, pasa los arreglos institucionales que modelan la trayectoria y efectivamente la modela. En el caso B, sus intereses pasan por los mismos canales institucionales, por lo que la acción del actor es legal a nivel formal, pero no tiene una respuesta material, por cuanto, el sistema al estar cooptado por el Ejecutivo, lo retroalimenta en forma de castigo.

En conclusión, muestra que las trayectorias pueden plantearse desde la política real y volverse heurística de la dirección que puede tener un régimen. Pero en el caso ecuatoriano tiene dos críticas importantes: No puede explicar cómo se da el espacio más importante de gestión de la gobernanza, que es la relación del Estado con los ciudadanos, y del levantamiento de información no se puede dar evidencia de cooptación o de amenazas a jueces. Por tal razón, se utiliza en este caso la democracia delegativa, que explica la relación de los ciudadanos con el Estado, el manejo de las formas democráticas y la existencia de mecanismos de *accountability* horizontal.

CAPÍTULO 6. INSTRUMENTALIZACIÓN DELEGATIVA DE LA REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA 2007-2014: ANÁLISIS DE REDES Y CASOS PARADIGMÁTICOS.

Estas páginas han servido para dar un panorama de las variables en este modelo. En suma, se ha intentado explicar el alcance de la reforma del Estado y del sistema judicial en el Ecuador, para mostrar que hay factores que regulan la acción del administrador dentro del sistema político. Estos límites están sujetos a la protección de la estabilidad institucional, basada en las prerrogativas ciudadanas y en los valores se agrupan en la poliarquía. En el caso de los sistemas judiciales de América Latina, el relato realizado muestra que a pesar de las falencias que se sufre dentro de la aplicación normativa, hay una mejora en la atención del servicio.

Otra cosa es la división de poderes. La judicatura ecuatoriana no ha podido desarrollar mecanismos de cobertura política, fuerza institucional y apoyo ciudadano para poder limitar el poder del Ejecutivo. Esto ha hecho que la arena de la confrontación política se haya dividido de forma bicéfala entre el Legislativo y la cabeza de Gobierno. Este hecho, ha llevado al ascenso de nuevos modelos de relaciones entre Estado y ciudadanos a partir del año 2007. Como se verá en este capítulo, las dinámicas de reforma del Estado han centralizado la actividad de gobierno, y el capital jurídico-simbólico en manos del Ejecutivo, lo que repercute en los productos del sistema judicial.

En el caso de una reforma, la combinación de las teorías de Pollitt con la propuesta de O'Donnell, muestran que es posible que si un actor controle la trayectoria reformista, y reconstruya un sistema de aplicación del derecho basado en la legitimidad de electoral. Como consecuencia de esa acción, se puede superar el propio sistema legal. Esto es posible, ya que sin instituciones que hagan posible la política pública, los derechos son solo meras expectativas de acción del Estado, y no prestaciones exigibles hacia la autoridad. La democracia delegativa instrumentaliza las acciones estatales, para generar cambios en los mecanismos de conducta ciudadana, y fomenta un modelo de control social. Esto tiene un peligro latente, ya que surgen dos posibilidades: una expansión de los derechos o una limitación de las capacidades ciudadanas.

Este capítulo busca demostrar si la reforma judicial realizada en Ecuador generó un cambio en la conducta de los operadores acorde al paradigma de anulación de control horizontal y centralización del poder, y si este aportó a la construcción democrática⁸⁷⁴.

Las siguientes páginas harán: a) un análisis institucional en su concepción político-legal de las instituciones que participaron en el proceso materia de este estudio, mostrándose como el espacio donde se conciben las identidades, líneas de poder y estabilidad histórica de los actores⁸⁷⁵; y b) En segundo lugar, se evidenciará la existencia de una centralidad de la acción o influencia del Poder Ejecutivo en los resultados del proceso⁸⁷⁶.

1) REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL COMO EVIDENCIA DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

Una vez que AP como partido dominante logró acceder a un puesto de decisión popular, debió generar una serie de acciones políticas para equilibrar los diferentes intereses en disputa⁸⁷⁷. En una situación de estas características, la gestión de la política ecuatoriana tiene una serie de particularidades. En primer lugar, un país intercultural y plurinacional⁸⁷⁸ da cabida a la existencia de varios grupos de presión con gran capacidad de reacción, con necesidades contrapuestas y que aumentan la posibilidad de conflicto⁸⁷⁹. La política pública se definía por un nivel clientelar, basada en la existencia de los actores de veto⁸⁸⁰. Por otro lado, en una economía cerrada, basada en el precio del petróleo y una industria de poca envergadura, el Estado debe actuar en función de los capitales disponibles, con mínimos niveles de previsión⁸⁸¹. Finalmente, el sistema legal de la Constitución 2008, propone un Ejecutivo con amplias competencias históricas, pero con mecanismos amplios de rendición

⁸⁷⁴ ALBERTS, S. (2008): Why Play by the Rules? "Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay", en *Democratization*, vol. 15, núm.5, 2008, págs 851-852.

⁸⁷⁵ PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press New Jersey, págs. 7-8.

⁸⁷⁶ Debe tenerse en cuenta que a pesar de que el modelo actual de gobernanza plantea la existencia de construcción de políticas públicas con varios vectores, debe tenerse en cuenta que el Estado tradicionalmente es el actor céntrico en el proceso de construcción de política pública, y que en marcos de democracia delegativa, la labor del Gobierno es puramente operativa, ya que la decisión estratégica recae en manos del Ejecutivo. Esto puede verse en el caso latinoamericano, donde la introducción de mecanismos de democracia directa a nivel constitucional, no se ve reflejado en la evidencia empírica como un medio de aumentar la rendición de cuentas horizontal. Cfr. BREUER A, "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies" en *Democratization*, vol. 14, núm. 4, 2007, pág. 554-579.

⁸⁷⁷ "Los políticos y partidos desarrollan políticas en dos sentidos: por un lado, el Presidente buscará generar políticas públicas de tendencia general y nacional; mientras que, por otro lado, a los representantes o partidos con fuertes intereses distritales les resulta más rentable desarrollar políticas particularistas que benefician a sus electores." SÁNCHEZ, F. (2008): *¿Democracia no lograda o democracia malograda?: un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, FLACSO Sede Ecuador, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Quito, pág. 236.

⁸⁷⁸ Art. 1. Constitución de Ecuador: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

⁸⁷⁹ SÁNCHEZ, F. (2008): op. cit., págs. 191-209

⁸⁸⁰ MEJÍA ACOSTA, A. (2008): op. cit., pág. 251-253.

⁸⁸¹ Se planteó que la "disciplina" en números macroeconómicos y la "prudencia fiscal" como mecanismos para controlar los desequilibrios externos. JÁCOME ESTRELLA, H.: "La política económica del gobierno de Rafael Correa (Coyuntura)", en *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Golpes de Timón y cambio de régimen político*. núm.06, noviembre 2007, pág. 52.

de cuentas⁸⁸². Estos antecedentes resumen la situación que tenía AP para hacer su amplia reforma del Estado, entre ella la judicial. Las siguientes páginas demostrarán como en la adaptación de los diferentes esquemas de gobernanza se alcanzó la centralidad del poder, y en el espacio de la gestión jurídica, se anuló la capacidad de generar discursos contra mayoritarios, con lo que se probaría la hipótesis de la existencia de una democracia delegativa.

A) Elementos característicos de la democracia delegativa dentro de la reforma Judicial ecuatoriana

- a) Centralidad presidencial y debilidad institucional de la rendición de cuentas horizontal en el Ecuador.

Como se anotó en un capítulo anterior, la idea principal de O'Donnell es la existencia de un débil proceso de gestión y división de poderes, que hace al Ejecutivo fuerte e insensible a los procesos de rendición de cuentas. Al respecto, Peruzzotti, interpretando a O'Donnell, plantea una disyuntiva: se puede observar en naciones con institucionalidad fuerte, una mejor tendencia poliárquica, mientras institucionalmente débiles, la capacidad del Ejecutivo para que se deleguen los poderes públicos a su esfera de influencia es mayor, y en consecuencia, la posibilidad de que se genere una democracia delegativa es superior⁸⁸³. Cómo se ve, los elementos exteriores del sistema poliárquico, como elecciones libres, cargos públicos electos y creación *formal* de instituciones existen dentro de escenarios así, pero la falta de controles horizontales al Ejecutivo hace que los elementos para llegar a una democracia substancial y material (según Bobbio⁸⁸⁴) o real (según Dahl), tales como libertad de expresión, asociaciones libres e incluyentes y una ciudadanía inclusiva resulten imposibles.

En el caso ecuatoriano, el diseño constitucional prevé al Presidente como cabeza del Estado y del Gobierno, con un aumento constante de competencias desde el año 1978 hasta el año 2008. Con estas prerrogativas, el Ejecutivo pudo vencer los espacios de crispación constante con el Legislativo, y solucionar la *pugna de poderes*⁸⁸⁵ a su favor. En este orden

⁸⁸² Se lo propone como la construcción de un constitucionalismo de nuevo cuño, en la transformación social a través de estructuras de poder basadas en la ciudadanía de la política. Cfr. DE SOUSA SANTOS, B. (2012), op. cit., págs. 134-135

⁸⁸³ PERUZZOTTI, E.: "El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina" en *Journal of Democracy en Español*, núm. 2, 2010, pág. 49.

⁸⁸⁴ YTURBE, C. (2007): *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, UNAM, México, D.F. págs. 75-76.

⁸⁸⁵ PEREZ-LINAN, A.: "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?" en *Latin American Research Review*, vol. 38, núm.3, 2003, págs. 151-152.

de cosas, un partido en el poder con un líder carismático, y con cierta organicidad de la estructura, podía cooptar las relaciones de poder, considerando la debilidad estructural del sistema político ecuatoriano, situación que puede sintetizarse en una serie de factores.

El primero es el diseño institucional que proporcionaba oportunidades para escenarios de conflicto, ya que la constitución ecuatoriana hace que las elecciones de miembros del Legislativo y Ejecutivo sean al mismo tiempo, lo que genera una parálisis institucional, inestabilidad política y actos de fuerza⁸⁸⁶. Por otro lado, la alta crispación política impide la formación de alianzas, lo que aumenta el conflicto dentro de los partidos, y la disciplina orgánica cede frente al afán personal⁸⁸⁷. El siguiente factor es la indecisión ideológica. Una expresión común en los dos últimos 20 años en Ecuador es el “*camisetazo*” o transfuguismo entre diputados, y con ese hecho acuerdos circunstanciales sin base ideológica, inestables y abiertos a procesos que degeneren en la ilegalidad⁸⁸⁸ lo que crea de una ventana de oportunidad para un Ejecutivo fortalecido⁸⁸⁹. Todo esto demuestra que en el caso ecuatoriano se cumplen las críticas presentadas por Maiwaring y Shugart que ven al diseño electoral como un estímulo para el conflicto entre las ramas del gobierno⁸⁹⁰. A partir del año 2007, AP logró vencer el multipartidismo polarizado, que provocaba permanentes bloqueos, pugna de poderes y el constante deterioro de la estructura institucional del país⁸⁹¹.

La pregunta que surge en este punto es si lo sucedido desde el año 2007 es un mecanismo de democracia delegativa. Esto es vital para el curso de esta investigación, porque en el caso ecuatoriano debería mostrarse de manera empírica la existencia de limitaciones importantes a la rendición de cuentas horizontal en el caso de una reforma, y por lo tanto, se podrían analizar sus resultados (sentencias), y ver si las mismas arrastran las deficiencias en el sistema poliárquica que plantea O'Donnell y Peruzotti plantean. Para este ejercicio

⁸⁸⁶ Cfr. LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (1994): *The failure of presidential democracy* (vol. 1). JHU Press. La doctrina apunta a que en el caso Ecuatoriano, existe una tradición amplia de poner a los militares como una instancia de decisión en las crisis democráticas, en gran parte de los casos forzadas por parte de las élites. NORTH, L.: “Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?” en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 26, Quito, septiembre 2006, pág. 94.

⁸⁸⁷ PACHANO, S. (1998): *La representación caótica*. FLACSO, Quito, pág. 17.

⁸⁸⁸ HERNÁNDEZ, V.: “Democracia, crisis política y elecciones” en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 14, pág. 21.

⁸⁸⁹ *Ibidem*, pág. 23.

⁸⁹⁰ MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.) (1997): *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, pág. 140 y ss. Es interesante observarse en el papel del Congreso como acicate en tres caídas consecutivas de presidentes – Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2001 y Lucio Gutiérrez en 2005.

⁸⁹¹ CHASQUETTI, D. (2001): Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. Clacso, Buenos Aires, pág. 330. Esto puede verse en la entrada de varios *movimientos políticos* que se mostraban como alternativa a los *partidos políticos* como elementos tradicionales. Esto llegó a un punto crítico en las elecciones del año 2002, en las participaron entre espacios provincial y nacional, 163 agrupaciones y 177 alianzas entre partidos. Cfr. QUINTERO LÓPEZ, R. (2002): *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)*. Ediciones Abya Yala, Ildis, Quito, pág. 15

nos centraremos en las instituciones creadas mediante la Constitución, y si estas cuentan con capacidad de generar rendición de cuentas horizontal al Ejecutivo. En el caso de demostrar que no exista control, se comprobaría la relación supuesta por Peruzotti: la variante delegativa del contrato representativo exime tácitamente al Ejecutivo de ser controlado de forma interna por el mismo Estado⁸⁹².

Estas capacidades serán comparadas con la autoridad nominadora de los respectivos actores, y el mecanismo de salida, en relación a las dimensiones de información, sanción, explicación y responsabilidad. En el caso que hubiera una delegación, la teoría supone que las agencias de control horizontal no deberían tener capacidades completas de acción en el diseño legal, para evitar incentivos negativos para el Ejecutivo de obviar los mecanismos de gestión y actuar de forma contraria al sistema legal, amparado en la legitimidad de los votos. La siguiente tabla busca ilustrar inicialmente el sistema de control de rendición de cuentas horizontal hacia el Ejecutivo, centrándose en 4 dimensiones: la posibilidad de que la institución controladora pueda requerir información, la existencia de la facultad legal para requerir la asistencia del Ejecutivo para rendir explicaciones, la imputación de responsabilidades políticas, y la capacidad de sancionar. Se incluyen únicamente las normas Constitucionales, a menos que se haga una mención expresa a otra norma.

⁸⁹² PERUZOTTI, E. (2010): op. cit., pág. 50.

Tabla N° 10: Comparativa de rendición de cuentas horizontal de actores políticos dentro de la reforma judicial

Fuente: Constitución 1998/2008

RENDICIÓN DE CUENTAS CONSTITUCIÓN 1998						RENDICIÓN DE CUENTAS CONSTITUCIÓN 2008				
HORIZONTAL					AUTORIDAD NOMINADORA	HORIZONTAL				AUTORIDAD NOMINADORA
INSTITUCIÓN	INFORMACIÓN	EXPLICACION	RESPONSABILIDAD	SANCION		INFORMACIÓN	EXPLICACION	RESPONSABILIDAD	SANCION	
CONGRESO /ASAMBLEA NACIONAL ⁸⁹³	Art. 130.3 Constitución: Conocer el informe anual que debe de presentar el Presidente de la República y pronunciarse al respecto.	Art. 130.8 Constitución: 8. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.	Art. 130. 9. Proceder al enjuiciamiento político, al solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, Art. 130.10. Autorizar, con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal del Presidente y Vicepresidente de la República cuando el juez competente lo solicite fundadamente.	Art. 129. 9 La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.	Elecciones Libres	Art. 9.9 LOFL ⁸⁹⁴ : requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias Art. 105.- Informe semestral.- La Función Ejecutiva presentará cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria	Art. 9.9 LOFL: Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva,	Art. 9.10 LOFL. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente Art. 12.26 LOFL Propiciar mecanismos de corresponsabilidad y diálogo permanente con el Ejecutivo	Enjuiciamiento Político (art. 129 Const. / o destitución art. 130)	Elecciones Libres
JUECES (Corte Nacional de Justicia)			Art. 13.2 LOFJ ⁸⁹⁵ . - Conocer de toda causa penal que se promueva contra el Presidente y el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces		Nombramiento mediante concurso interno de méritos y oposición					Nombramiento mediante concurso interno de méritos y oposición, mediante proceso planteado por el Consejo de la Judicatura
TRIBUNAL/ CORTE CONSTITUCIONAL	Ninguna competencia de control del Poderes., aunque mantienen un control concentrado de la Constitución (art. 276 y 277)				Nombramiento mediante concurso interno de méritos y oposición	Aunque se mantiene un control difuso, existe la Acción extraordinaria de protección acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional				Comisión Calificadora nombrada por el: las máximas autoridades de la Función Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social

⁸⁹³ Cambió su nombre por Asamblea Nacional en la Constitución de 2008.

⁸⁹⁴ Ley Orgánica de la Función Legislativa

⁸⁹⁵ Ley Orgánica de la Función Judicial., Decreto Supremo 891, Registro Oficial 636 de 11 de Septiembre de 1974.

Consejo de participación ciudadana y control Socia (CPCCS)	No existente en el esquema legal pre 2008					LEGAL		POLITICA		CNE: La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los Postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral
						Se establece que el CPCSS es el único obligado a obtener información de “rendición de cuentas” informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en l administración de recursos públicos. Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representante legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondo públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos sobre sus actos y omisiones El sistema está dividido en informes anuales tanto a nivel técnico como a nivel político		A. El CPCCS debe organizar las correspondientes comisiones ciudadanas seleccionadoras para escoger: Defensor del Pueblo Defensor Público Fiscal General del Estado Contralor General del Estado Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral B. A través de ternas presentadas por el Ejecutivo Superintendentes y Contralor Las magistradas y magistrados que integran la primera Corte Constitucional Consejo de la Judicatura		
Órganos de control	Art. 122.- Constitución: Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar, al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada.	Art. 222.- Las superintendencias serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.	Art. 122. Constitución Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General Integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema.	Art. 212.- La Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidad es administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal,	Ejecutivo designa al Contralor General del Estado de la terna propuesta por el Congreso Nacional Superintendentes elegidos por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes de ternas enviadas por el Presidente de la República.	Tanto Defensor del Pueblo Defensor Público Fiscal General del Estado Contralor General del Estado Tienen competencias para solicitar información	Todos los organismos de control pueden solicitar información motivada	Se pueden establecer responsabilidades de acuerdo a su competencia.	Civil, penal y administrativa	Art. 236.- El CPCC nombra a las autoridades de los organismos de control.
Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral						Solicitar información sobre gasto y uso de recursos públicos en campaña.	Solicitar explicaciones sobre el manejo de recursos públicos en campaña.	Determinar el uso correcto de recursos en campaña.	Incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas Electorales.	CPCCS

De la tabla presentada se pueden extraer una serie de conclusiones: La primera es que el análisis institucional *per se* muestra que el diseño institucional de la Constitución 2008 rompe la idea del control horizontal del Ejecutivo, y crea una serie de agencias con el mismo peso específico, al nivel de poderes del Estado, para el Consejo Nacional Electoral y el Comité de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), que se encargan tanto de la gestión de la actividad ciudadana en la vida electoral, como de la interacción oficial entre el ciudadano y el Estado, en los ámbitos de toma de decisiones y control de transparencia⁸⁹⁶. A pesar de que este cambio debería ser una mejora que rompe con la tendencia histórica neoliberal⁸⁹⁷, los hechos demostrarán que lo que ha sucedido es una centralización del poder político.

La segunda consecuencia es que mucha de la presión entre Ejecutivo y Legislativo, en el nombramiento de autoridades de control, se ha vuelto un procedimiento administrativo en manos del CPCCS⁸⁹⁸. A pesar de que eso es una situación positiva porque sirve de una válvula de escape para la crispación política, tiene una consecuencia negativa, ya que los representantes elegidos por los ciudadanos no eligen a las autoridades de control, sino por un voto indirecto entre representantes de organizaciones sociales⁸⁹⁹. En el caso ecuatoriano, este procedimiento estaría previsto de forma completa: las funciones del Estado, expandidas mediante un diseño institucional que asegura la participación ciudadana harían que los ciudadanos a través de mecanismos de *accountability* horizontal, se encuentren involucrados en la actividad pública, cumpliendo el requisito constitucional de “participación protagónica” de la misma en el sistema político. Tampoco eso resulta ser un problema para el sistema horizontal, ya que no se ha establecido en ningún punto el número de agencias relacionadas como poderes del Estado debía ser taxativo, de acuerdo a lo establecido por Ferrajoli⁹⁰⁰. Por otro lado, O'Donnell tampoco manifiesta que, si existen controles ciudadanos a la actividad del Ejecutivo, y

⁸⁹⁶ Este elemento es coherente con el Plan Nacional del Buen Vivir en su versión 2009, que establece como política pública “Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes” SENPLADES (2009): op. cit. pág. 324, y el PNBV 2013-2017, que propone “Facilitar y promocionar el ejercicio de prácticas transparentes y la rendición de cuentas de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno e instituciones privadas que reciban fondos públicos” Cfr. SENPLADES (2013): op. cit., pág. 104.

⁸⁹⁷ La doctrina muestra que los gobiernos sucesivos entre 1981 y 1996, mantuvieron, a pesar de las fuertes diferencias ideológicas, un esquema neoliberal. Cfr. HEY, J.A.K; KLAK Thomas: “From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981–1996)” en *Studies in Comparative International Development*, vol. 34, núm.3. 1999, págs. 66-97.

⁸⁹⁸ Al respecto, “la institucionalización y polarización del sistema de partidos han operado en todos los contextos (desde abajo o desde arriba), limitando, condicionando o incluso bloqueando el funcionamiento de las instituciones participativas”. SCHNEIDER, C.; WELP, Y.: “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur (Dossier)”, en *Íconos: revista de ciencias sociales. Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina*, núm. 40, 2011, pág. 37.

⁸⁹⁹ Art. 207, Constitución del Ecuador 2008.

⁹⁰⁰ FERRAJOLI, L. (2001): op. cit., págs. 341-342

estos controles están reforzados con una institucionalidad capaz de soportarlo, serían efectivos⁹⁰¹. Entonces, dado que el sistema legal no establece una respuesta para la pregunta de investigación, es necesario buscar otro método, que como fue explicado más arriba, será el análisis de red.

La red, se nos presenta como un espacio formado por puntos discretos (nudos) vinculados por líneas de relación, no por continuidades físicas⁹⁰². La idea de red, que plantea escenarios en que varios grupos, de forma no jerárquica actúan para imponer un proceso, dentro y fuera del Estado, en el modo de una coalición de actores llevados un núcleo de creencias, es una provechosa herramienta de análisis para entender los cambios políticos en el proceso ecuatoriano.

En tal razón, la explicación de cómo se ha dado la reforma es la posibilidad es que haya sucedido la entrada de una grupo elitario dentro de sistema institucional, que haya logrado hacerse cargo del sistema y que ella opere de forma delegativa. Para poder entender el proceso de aprendizaje, dentro de un proceso de políticas públicas, es imprescindible entender la teoría de las coaliciones promotoras (en inglés “*advocacy coalition framework*” o AFC). Dentro de este proceso el corpus teórico plantea una serie de elementos⁹⁰³. Un cambio de política pública se da en el caso que se den dos condiciones: a) Un cambio económico o social a nivel estructural; o b) Una acción estratégica de una comunidad de personas que se encuentran en competencia por el poder. En ese contexto las elites de ciertos grupos de promoción cambian sus creencias sobre el tiempo parcialmente como resultado del análisis político o el aprendizaje prueba-error.

En segundo lugar, existen tres premisas básicas: una política se cambia de manera completa en periodos de una década, para saber si se pudo dar el ciclo completo de formulación, implementación, reformulación⁹⁰⁴; la mejor manera de cambiar el sistema es hacer subsistemas de política, donde los promotores de la misma logren hacer que

⁹⁰¹ O'DONNELL, G. (2004): op. cit., pág. 22.

⁹⁰² BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R.; SUBIRATS, J.: “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no 32, 2005. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0051800> con acceso el 20 de octubre de 2014.

⁹⁰³ JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A.: “Evaluating the advocacy coalition framework” en *Journal of Public Policy*, vol. 14, núm. 2, 1994, 175-203.

⁹⁰⁴ *Ibíd.*, pág. 175.

actúen actores de diferentes instituciones o colectivos⁹⁰⁵. Finalmente, estos grupos están unidos por creencias, compromisos básicos a nivel normativo que permean todo el sistema político, y sirven para evaluar que tan complicado es un problema además de su seriedad⁹⁰⁶. A través de la coalición, se recogen elementos secundarios de las coaliciones opuestas en su sistema de creencias, dado que cada agrupación trata de aprender más acerca de las posibilidades de alcanzar sus objetivos⁹⁰⁷.

En este caso, debería entonces explicarse la reforma a la luz de una red de actores, y ver si su movimiento dentro del sistema público puede mostrarse como parte de una decisión racional del régimen. En tal razón vale la pena analizar el funcionamiento de la red de actores en los organismos, para comprobar si a) establecen lazos con el Ejecutivo y b) si muestran una centralidad en la toma de decisiones que supere el diseño legal de los distintos modelos legales que deberían limitar la acción del Ejecutivo

b) Democracia delegativa, como concepción y ejercicio del poder político por parte del Ejecutivo Ecuatoriano

Este apartado demostrará que la reforma judicial fue ejercida en relación a los atributos previstos por O'Donnell para atribuir una situación como delegativa⁹⁰⁸. En el año 2007, momento en que AP ganó las elecciones, el panorama político ecuatoriano asistió a la eclosión de una agrupación política que presentaba un frente orgánico e ideológico técnicamente organizado⁹⁰⁹. El grupo de poder más cercano al presidente es la definida como “clase media invisible”: intelectuales, miembros de grupos sociales subalternos y actores nacidos de los movimientos sociales cercanos a la izquierda⁹¹⁰. Estos grupos son consecuencia de un movimiento que no ha tenido suficiente explicación teórica en el Ecuador: los “forajidos”⁹¹¹. Frente a una crisis sistémica en el Ecuador (el uso de recetas neoliberales en el quehacer macroeconómico, la migración exterior, el cambio de

⁹⁰⁵ Esto libera a los operadores del “triángulo de hierro” entre legisladores, “lobistas” y burócratas Cfr. OVERMAN, E.; SIMANTON, D.: “Iron Triangles and Issue Networks of Information” en *Policy Public Administration Review*, Special Issue: Public Management Information Systems vol. 46, 1986, pág. 584-589.

⁹⁰⁶ JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A (1994): op. cit., pág. 178.

⁹⁰⁷ Ibídem., pág. 182.

⁹⁰⁸ O'DONNELL, G. (2010b): op. cit., pág. 3.

⁹⁰⁹ Debe tenerse en cuenta que “el modo en que se crea un partido sienta las bases de la estructura de relaciones que condicionará luego el proceso de toma de decisiones de la organización. Este proceso es el que luego incide sobre la correlación de fuerzas que se da en la estructura organizativa” FREIDENBERG, F. (2003): *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE*, Corporación Editora Nacional, Quito, pág. 64.

⁹¹⁰ HERNANDEZ, V. (2011): op. cit., pág. 122-123.

⁹¹¹ Los “forajidos”, se llamó a un informe grupo de quiteños, que desafiaron los toques de queda y estados de emergencia decretados por el entonces presidente de la República, Lucio Gutiérrez Borbúa, quienes le dio ese calificativo en rueda de prensa. Cfr. PAZMIÑO (2005): op. cit., pág. 35.

moneda), una confluencia de varios frentes provocó la creación de AP, y el liderazgo de Rafael Correa⁹¹².

Al llegar al poder, la crisis a la que se enfrentaba AP se podría resumir en una *antipolitización y desinstitucionalización* del Estado⁹¹³: una reducción de la confianza ciudadana, reflejado de forma empírica⁹¹⁴, e incapacidad del sistema político para resolver esta crisis mediante los medios tradicionales a su alcance⁹¹⁵. A pesar de que se pudiera haber utilizado los fondos públicos de forma clientelar, la ciudadanía no reaccionaba de la forma tradicional prevista por el sistema político. Entonces, la crisis no salía únicamente de la esfera pública, ya que la ciudadanía tenía a) una débil y confusa interiorización de la sociedad, de sus actores fundamentales y de sus instituciones, acerca de la complejidad de este reto; b) una insuficiente capacidad de la sociedad y del sistema político de identificar los mecanismos de gobierno que puedan conducir y controlar estos nuevos procesos de integración, que aparecen con la globalización como fenómeno socio-histórico⁹¹⁶.

Es ahí que AP surge como formación política *contrapoder* y plantea desde su creación subvertir el statu quo a través del planteamiento de una Asamblea Constituyente como una respuesta contra “el pasado”: la idea de una “noche neoliberal” que había impedido el desarrollo latinoamericano y ecuatoriano⁹¹⁷. El poder, concebido por Alianza País, es un anti poder: una respuesta ciudadana a la actividad de la política de los años 80 y 90, manejada por una figura presidencial de derecha⁹¹⁸. AP reinventó el poder político ecuatoriano, dentro de un ambicioso programa de transformación nacional, con la creación de “la clase política”, como objetivo de una confrontación entre amplias mayorías tradicionalmente subalternas en el panorama político y “poderes fácticos”, que

⁹¹² Aunque en su texto Hernández manifiesta que Correa “lideró” la constitución del proceso (pág. 132) es probable que se haya dado una confluencia histórica de actores subalternos, quienes encontraron un mecanismo para canalizar en la política oficial una serie de propuestas de cambio social cercanas a la izquierda presentes desde los años 90.

⁹¹³ Cfr. ECHEVERRÍA, J.: “La democracia difícil: neopopulismo y anti política en Ecuador” en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 27, Quito, enero 2007, págs. 27-35.

⁹¹⁴ En la encuesta Latinobarómetro de 2006, el 44,7% de los ecuatorianos manifestaban que podía sobrevivir la democracia sin un sistema de partidos. Esta tesis todavía se mantiene, con datos que llegan al 51,4% el año 2011, a una reducción el 2013 al 32%. Estas fluctuaciones pueden explicarse de dos modos: a través de la existencia de mecanismo clientelares, y por ende, satisfacción de necesidades previas ciudadanas, y por lo tanto aumento de confianza, o por la creciente institucionalización-deconstrucción-efectismo del actual régimen.

⁹¹⁵ ECHEVERRÍA, J.: “Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador” en *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, BURBANO DE LARA, F. (coord.), FLACSO Ecuador, Quito, 2010, pág. 83.

⁹¹⁶ *Ibidem*, pág. 76.

⁹¹⁷ Este término aparece de esta forma por primera vez en ALBARRACÍN, J. *et al* (1994): “La larga noche neoliberal: políticas económicas de los ochenta” ICAIRA, Barcelona, 1994.

⁹¹⁸ “Alianza PAÍS es el fruto de la reacción ética, política e histórica de los pueblos del Ecuador contra la larga y triste noche neoliberal” Cfr. ALIANZA PAÍS (2006), *Manifiesto ideológico*, AP, Quito, pág. 7.

operan en contra de los ciudadanos y a favor de grandes capitales internacionales⁹¹⁹. Esta concepción coincide con O'Donnell; la existencia de la democracia delegativa supone una suerte de táctica de limitación contra fuerzas oscuras: el delegado sostiene su mandato bajo la existencia de grupos de poder fáctico capaz de subvertir el proceso de cambio social, y “volver al pasado”⁹²⁰. Esto puede verse en su manifiesto ideológico:

“Si Alianza PAIS defiende los intereses de los más pobres e históricamente excluidos, no convoca a un solo actor, sino al conjunto de organizaciones que resisten y resistieron a las estructuras económicas y políticas injustas y a la ciudadanía en general, que ha sido largamente privada de sus derechos sociales y políticos. Por eso retorna el objetivo ineludible de la soberanía popular y convoca a los distintos colectivos que han luchado por la emancipación, la descolonización y la justicia contra las desigualdades basadas en razones de clase, etnia y/o género.

Alianza PAIS no asume manuales ni retóricas del pasado. Se propone contribuir a la desmitificación de tesis arcaicas y retoma las posiciones lúcidas y creativas de la historia”⁹²¹.

Esto se refleja en la concepción presidencial respecto a los poderes fácticos, y hace que las barreras entre agrupación política, gobierno y Estado, se vean limitadas con el paraguas del proceso “revolucionario”. La idea de “revolución” se repite 187 veces en el Plan de Gobierno de AP, y plantea que el pueblo soberano se encuentra unido fundamentalmente a la acción de cambio radical y traumático:

“Cuando la luz de la revolución inundó plazas y caseríos, comunas y ciudades, aldeas y parroquias, ese pueblo, siempre fraterno, se sumó altivo, para levantar las banderas de la unidad, de la erradicación de la pobreza y, junto a él, por él y para él, hemos logrado conquistas fundamentales para la Patria”⁹²²

Se propone que el poder es de una mayoría de pueblos y actores políticos unidos en la visión de cambio, enfrentados a los poderes fácticos:

⁹¹⁹ Este elemento se encuentra en el Manifiesto ideológico de AP, pues plantea el rechazo a “la República terrateniente y oligárquica y el Estado burgués” (pág. 2), cómo en el Plan de Gobierno, que define al Ecuador como “un país que desde su nacimiento en 1830 favoreció siempre a un grupo privilegiado de una república terrateniente, aristócrata y oligárquica, que luego se convirtió en un Estado burgués débil y dependiente” (pág. 14).

⁹²⁰ “Si venimos de tanta crisis es porque ha habido actores políticos y sectores sociales --que tienen grandes poderes y de alguna manera han participado de gobiernos anteriores-- que son responsables por ella. Este argumento tiende a dividir, dicotomizando, el campo político: hay quienes están “a favor del país” y quienes, por su pasado y las posiciones que mantienen, estaban y, salvo clara prueba en contrario, siguen estando en contra del país, de sus verdaderos intereses”. O'DONNELL, G (2010): op. cit. pág. 5

⁹²¹ *Ibíd.*, pág. 8.

⁹²² ALIANZA PAÍS (2013): *35 propuestas para el socialismo del buen vivir: Plan de Gobierno 2013-2017, Plan de gobierno*, AP, Quito, pág. 14.

“Dicha voluntad de cambio ha implicado que la confrontación con los poderes fácticos, dentro y fuera del país, no haya cesado ni un solo día desde que accedimos al ejercicio del gobierno en 2007. Hemos enfrentado democráticamente esos ataques, pues creemos que no puede haber democracia sin una separación entre el poder político derivado de la voluntad popular y el poder de las élites económicas. No vamos a permitir que los intereses económicos chantajeen al poder político o que los gobiernos sean tan solo siervos de intereses privados”⁹²³.

Estos párrafos conciben al poder como un enfrentamiento de actores: “llegar al gobierno no implica detentar el poder, apenas abre la ocasión para disputarlo”⁹²⁴. Implica una confirmación del modelo de democracia delegativa, la que la capacidad de consensos es imposible⁹²⁵, y por lo tanto, conservar el poder de imperium es la prioridad principal de los actores políticos.

La existencia de esta concepción de enfrentamiento en la gestión del poder político, es base del modelo previsto en el Ejecutivo ecuatoriano. Como se ha explicado más arriba, la idea en la Asamblea Constituyente, fue ser un mecanismo de inversión del sistema normativo, modelándolo a favor de las clases populares⁹²⁶. La Constitución de 2008 propone como un mecanismo de reconstrucción de las relaciones jurídicas del Estado. Además de introducir un sistema de cinco poderes, obliga a la reforma total del sistema jurídico ecuatoriano⁹²⁷. De la información obtenida mediante informantes anónimos, el concepto presidencial se basaba “en la existencia de un Ejecutivo fuerte, controlado por el Legislativo”⁹²⁸. Es así que el uso del poder constituyente da la posibilidad a los actores ligados a AP a reconstruir las relaciones jurídicas de acuerdo a su propio núcleo duro de ideologías.

La renovación nacional se construyó en torno a un Poder Ejecutivo, con amplias capacidades de regulación, control, y ejecución de la política pública. Al momento, el Plan Nacional del Buen Vivir centraliza sus competencias en manos del Ejecutivo

⁹²³ Ibídem.

⁹²⁴ Ibídem, pág. 19

⁹²⁵ Se lo plantea como una dicotomización condenatoria, que es el núcleo, según O'DONNELL, de la democracia delegativa. Véase (2010) op. cit. pág. 5.

⁹²⁶ Además: profundiza el proceso de des-institucionalización del sistema político con el propósito de dejar sin sustento a los actores políticos tradicionales y forzar su recambio. ECHEVERRÍA (2011) op. cit. pág. 100.

⁹²⁷ En la disposición transitoria primera de la Constitución se prevé la expedición de 11 leyes que se ajusten al sistema constitucional.

⁹²⁸ “No hubo ninguna tensión, hay temas que en la asamblea constituyente jamás fueron una tensión, hay un sector en el gobierno que tienen como una postura un poco más de centralizar el poder de controlar, y yo siento hoy visto en retrospectiva, que muchos de esos temas no fueron una preocupación en ese momento, no estaban identificados como un conflicto, no hubo tensión con el gobierno (respecto a la administración del sistema judicial)”. Informante 1 (Miembro Asamblea Constituyente) Entrevista realizada el 11 de julio de 2014.

(incluyendo las de reforma judicial) y las competencias presidenciales son las más amplias que haya contado presidente alguno en la historia constitucional del Ecuador⁹²⁹. Esto se refleja en un fuerte gasto presupuestario, lo que “genera una rápida reproducción e incremento de sus adhesiones políticas, ya que Correa no solo que realiza ofrecimientos generosos, sino que los cumple más allá de lo ofrecido en campaña electoral”⁹³⁰. Esto es una muestra del contrapoder mantenido como idea base del régimen, y de que el manejo del poder político, se centra tanto en el uso del rechazo al “pasado” (a pesar que el paso del tiempo puede minar ese discurso), y el efectismo en la acción pública (cosa relacionada con la legitimidad que se busca mantener). Todo esto lleva a que la acción política se polarice deje sin sustento a los actores políticos tradicionales, maniate a la oposición y fuerce su recambio.

El mismo presidente lo ha manifestado en su momento, en sus reflexiones realizadas frente a medios de comunicación. Se plantea a sí mismo como Jefe del Estado ecuatoriano al completo, y superando sus propias competencias legales, como actor primario en los de los demás poderes del mismo. En el curso de un relato de sus actividades, y entre ellas, un almuerzo con Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se expresó de esta manera:

“El Presidente de la República no es solo jefe del Poder Ejecutivo; es jefe de todo el Estado ecuatoriano y el Estado ecuatoriano es el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Electoral, Poder de transparencias y control social, superintendencias, procuradurías, Contraloría; todo eso es Estado ecuatoriano”.⁹³¹

Por otro lado, plantea una concepción del trabajo de gobierno como un esfuerzo democrático, y de corte mayoritario:

“En el siglo XXI el gran desafío de la humanidad es una lucha política que empieza por liberar a las grandes mayorías del dominio de las élites, por lograr la supremacía de los seres humanos sobre el capital, de las sociedades sobre el mercado y de nuestras naciones sobre los intereses de países hegemónicos y del capital trasnacional”⁹³².

⁹²⁹ BASABE (2014): op. cit., pág. 58. Este elemento también se lo ha supuesto como un mecanismo para mantener a los actores subnacionales limitados en su campo de acción por la capacidad de control presupuestario del Ejecutivo. MEJÍA ACOSTA, A (2008): op. cit. pág. 145.

⁹³⁰ ECHEVERRÍA (2011): op. cit. pág. 98.

⁹³¹ Enlace Ciudadano No. 245, desde Pillaro, 12 de noviembre de 2011. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=n2gsrXlEuUo>

⁹³² CORREA, R.: “Los retos de la Revolución Ciudadana: Neodependencia, neocolonialismo y cambio estructural” en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2013-2014. Santiago: CEPAL, 2014. LC/G.2610. pág. 83-98

Para esto, se concibe el trabajo político como una intervención de poder popular, y como se ha expresado más arriba, enmarcándose en un proceso de cambio radical de la estructura⁹³³, basado en la una recuperación del Estado y un control de la actividad política⁹³⁴. En términos de la reforma judicial, se mantiene estas ideas base. Se crea una situación alfa, que a pesar de ser correcta, se pone como parte del panorama general de enfrentamiento con los poderes fácticos:

“Reconocer al sector de Justicia como una función que forma parte del Estado y es parte del Plan Nacional del Buen Vivir. El sistema de justicia no puede concebirse como un conjunto de instituciones-feudos independientes y sin control o evaluación. Es necesario reconstruir el concepto de independencia de la función judicial, **entendiéndola como “libre de presiones”, pero sí articulada y alineada con las otras funciones del Estado**” (el subrayado es mío)⁹³⁵.

Además AP se manifiesta contraria a la idea de que el sistema judicial sea un vector contra mayoritario: “Continuaremos fortaleciendo a las instituciones de justicia para que respondan a un solo interés, la ciudadanía; sin presiones políticas, ni económicas⁹³⁶. Se plantea el procedimiento de reforma del Estado como un mecanismo que necesita control y evaluación directo por parte de la ciudadanía. No se especifica qué clase de control o mecanismo de evaluación se propone para ese propósito. Se propone que el único vector hacia los jueces es la acción ciudadana, pero solo si está sujeta a través del Estado. La única consecuencia sucede es que la actividad estatal mediatice la acción ciudadana, y haga que los canales institucionales se vuelvan mecanismos que pueden bloquear o alentar las acciones de los ciudadanos, como consecuencia de que el único discurso básico es el mayoritario.

En tal razón, parecería que lo que sucede es una aplicación de que la mayoría democrática se dispone como única fuente de poder político, y que su funcionamiento en los mecanismos de reforma, está concebido únicamente con el vector soberano, con lo que

⁹³³ ALIANZA PAÍS (2013): op. cit., pág. 177

⁹³⁴ El eje central de nuestro proyecto fue la recuperación y la transformación del Estado. Ello supone, por un lado, proseguir con la lucha contra la desestatización de la economía y la desregulación de los mercados y, por el otro, con las reformas ligadas a la racionalización de la administración pública, la descentralización del Estado y la articulación entre gestión pública y la participación ciudadana. Se trata de consolidar la existencia de instituciones públicas eficientes, modernas y participativas. *Ibidem*

⁹³⁵ ALIANZA PAÍS (2013): op. cit., págs. 133- 135

⁹³⁶ El Secretario General de AP, Galo Mora, manifestó “El propio libertador Bolívar, que se formó sobre la base de pensamiento de Voltaire, Rousseau, dice: he creado el cuarto poder, que es el poder moral de un estado. No es una división de poderes, sino de funciones donde hay un jefe de estado. Estamos en el siglo XXI y este siglo merece demandas que hoy surgen en la ciudadanía. Creo que más que nunca debemos aportar para revisar que es lo que va a fortalecer esta demanda” Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=NbcbRIalck>

coincide con la teoría planteada en esta investigación: los canales ciudadanos son mediatizados por el Estado, con lo que la experiencia humana se vuelve limitante y limitada. Esto hace que no haya la posibilidad para realizar acciones que equilibren divergencias, y en los espacios de disputa las minorías son sobrepasadas por un diseño ideológico que hace que la Ciudadanía y el Estado sea el mismo ente⁹³⁷. Eso puede ser un riesgo ya que la consolidación del totalitarismo opera a través de la difusión movilizadora del discurso *anti-político, anti-partidos, anti-estado de derecho y anti-democracia*⁹³⁸. Respeto a este tema la posición de miembros de Alianza País es contraria, manifiestan que no existe tal cosa como un control del sistema judicial a nivel político, y que muestra un ataque coordinado de sectores opositores al proceso político:

“Entonces es imposible, física, material y matemáticamente imposible, para mí que se está creando un mito.

-Un mito de la irrupción del Ejecutivo.

- Para mí es un mito que no hay que dejar que prospere, ¿sabes por qué? Porque en términos nacionales repetir eso varias veces, va a significar el desprestigio del país en el exterior y uno tiene que cuidar el prestigio de su país en primero y en último término, entonces lo que puede decir, es que en acciones puntuales en donde se ha observado tal cosa (respecto a la intrusión del Ejecutivo en juicios determinados), me parece que eso es más apropiado y que puede ser de un interés político, que es distinto.”⁹³⁹

c) Legitimidad de origen: elecciones razonablemente limpias y competitivas.

Una de las características principales de la democracia delegativa es la existencia de votaciones limpias y competitivas⁹⁴⁰. La única manera que un líder mantenga capital político y social en este modelo de organización es una votación que justifique el discurso mayoritario que sea cimiento para todo comportamiento posterior. Se basa una aceptación formal del planteamiento gubernamental de la elección⁹⁴¹. El problema surge cuando la voluntad mayoritaria hace que se *cedan derechos y responsabilidades*⁹⁴². En este caso no hay límites de la actuación del funcionario delegado, por lo que los controles horizontales,

⁹³⁷ Ortega y Gasset planteaba la idea de que “se debe fomentar otros poderes que, al menos, se repartan el escaparate de la atención pública” Véase “Libertad, divino tesoro” en *Obras Completas*, Tomo I, Fundación Ortega y Gasset, Taurus, Madrid, 2013, pág. 890.

⁹³⁸ ARENDT, H. (2004): *Los orígenes del totalitarismo*. Taurus, México, pág. 392-393.

⁹³⁹ Informante 2 (funcionaria) Entrevista realizada el 4 de agosto de 2014.

⁹⁴⁰ O'DONNELL, G. (2010b): op. cit. pág. 3

⁹⁴¹ QUIROGA, H.: “Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático”, en *Democracia delegativa*, O'DONNELL, G; IAZZETTA O.; QUIROGA H. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011, págs. 38-41.

⁹⁴² *Ibíd.*, pág. 44.

entre ellos el judicial se vuelven prescindibles. El voto es entonces, el acontecimiento que pone en marcha y congrega los recursos de organización y gestión de una democracia de estas características.

En el caso ecuatoriano, hay que hacer una diferencia entre el comportamiento y la dirección que ha tenido el Ejecutivo respecto a la votación y los factores de voto en cuanto a la elección de dignatarios, y la realizada respecto a la consulta popular que aprobó la reforma judicial. Para AP, el espacio electoral es el único en que se pueden tomar decisiones democráticas y donde la acción política pesa más que en cualquier otro momento, al punto de plantearlo como un triunfo de Estado⁹⁴³. El ejercicio de la elección tiene un significado emocional⁹⁴⁴. Es el momento en donde se toma el riesgo entre el avance del proyecto de cambio sustancial y renovación del Estado, y la posibilidad del “retorno al pasado”⁹⁴⁵. Para esto hay dos herramientas detectables. La primera es la campaña permanente⁹⁴⁶: toda acción de política pública es una acción de política electoral. Eso provoca que los ciudadanos perciban los actos del poder público no como derechos, sino como concesiones del poder, justificadas técnicamente, pero como concesiones al fin y al cabo⁹⁴⁷. Esto provoca que el voto no sea de tipo ideológico, sino que el votante medio ecuatoriano es altamente desideologizado, reactivo, y de corto plazo, basado en los factores económicos, tanto a nivel de elección como de aceptación de política pública. Esto es explotado por parte del Ejecutivo, tanto en la elección, generando

⁹⁴³ De hecho, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 se plantea que “el triunfo en seis elecciones consecutivas, en menos de tres años, y la consecución de un alcance nacional a través de procesos legal y legítimamente constituidos abren la posibilidad de disputar el poder de facto. Quizás este podría ser señalado como el principal logro de estos 31 meses de Revolución Ciudadana” SENPLADES (2009): op. cit. pág. 82.

⁹⁴⁴ Por ejemplo, como parte de la campaña para elecciones municipales de 23 de febrero de 2014, el Presidente envió una carta a los hogares quiteños. En la misma expresaba ““El enemigo sabe la importancia de Quito. Conoce que desde ahí puede desestabilizar a tu gobierno. Por ello, toda la derecha se ha unido para captar la Alcaldía de Quito”; y citando a San Ignacio, dice: “En una fortaleza asediada, **toda disidencia es traición**” (el subrayado es mío). DIARIO EL COMERCIO: Rafael Correa escribe carta a su militancia para que vote por Augusto Barrera, 12 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rafael-correa-escribe-carta-a.html>

⁹⁴⁵ “Está en juego las próximas elecciones. Una falsa modernización donde creen que adoquinar es encementar todo. Imagínense un proyecto de Disneylandia en Guayaquil, eso es lo que está proponiendo la partidocracia. Eso es lo que está en juego el próximo febrero, lo que debe escoger Guayaquil y el Ecuador. Armonía con la naturaleza frente al adoquinamiento, los monstruos de cementos y Disneylandia”. Enlace Ciudadano No. 353, 21 de diciembre de 2013, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=imhBR6RVtps>

⁹⁴⁶ Pat Caddell, un alto asesor y encuestador al entonces presidente electo Jimmy Carter, se le atribuye la primera articulación del concepto de la campaña permanente en una nota de 1976 de transición, en el que declaró que “*es mi tesis de que gobernar con la aprobación del público requiere un continua campaña política*”, DOHERTY, B. J.: “Elections: The Politics of the Permanent Campaign: Presidential Travel and the Electoral College, 1977-2004.” *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 4, 2007, pág. 751

⁹⁴⁷ Por ejemplo, en relación a la disputa con dirigencias indígenas sobre la planificación escolar, el Presidente manifestó: “En esta escuela hay personal docente completo. Profesores de inglés, informática, educación física lo que no se podía hacer en esas escuelas pequeñas. **Los que no estén de acuerdo me mandan una lista.** Ya empezaron los demagogos a decir que hay que defender las escuelas comunitarias, esas que eran escuelas de la pobreza. **Hermanos shuar si hacen caso a esos demagogos me mandan una lista para no hacer estas escuelas y las edificamos en otros lados.** Se necesitan escuelas de mayor tamaño y un buen sistema de transporte”. Enlace Ciudadano No. 357 realizado en la parroquia Sevilla Don Bosco, cantón Morona, provincia de Morona Santiago, 18 de enero de 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=qd8JRqaoeRg>.

una dicotomización entre los actores políticos y AP⁹⁴⁸, así como en la gestión de bienes del Estado⁹⁴⁹.

Si se revisan las distancias entre las votaciones de Rafael Correa y sus contendores políticos se observa una ventaja que supera las capacidades tradicionales de conservación de voto, especialmente bajo un escenario tan desgastante como el ecuatoriano⁹⁵⁰. El modelo de AP, ha superado sus dificultades con los medios de comunicación y su capacidad de intervención, que supera las capacidades de los partidos tradicionales⁹⁵¹. Esto provocó las siguientes consecuencias: a) AP controla los mecanismos centrífugos del Estado, a través de la reconstrucción del aparato legal con la regulación de partidos políticos; esto ha provocado la eliminación de varias fuerzas minoritarias dentro del panorama político. Esto fue realizado con la consecución de la Constitución 2008, y fue observado con un interés por la teoría⁹⁵². Al eliminar competencia partidista, aumenta la posibilidad de actuar como partido único. b) Los fondos disponibles de los excedentes petroleros aseguraron que se hayan realizado varios procesos de redistribución social, que han mantenido al votante ecuatoriano medio con una dirección clara de su voto⁹⁵³; y c) el aprovechamiento del discurso de la “partidocracia”, en que se justifica todas las crisis en torno a la existencia de una clase política corrupta e ineficaz⁹⁵⁴. En todos esos escenarios las votaciones de dignatarios han sido particularmente positivas para AP, tanto en elecciones presidenciales como a nivel Legislativo. Esta acción aseguró la reducción de conflictos, y la eficacia de los diferentes actores dentro del sistema público⁹⁵⁵. Por otro

⁹⁴⁸ “Tenemos un buen equipo en la revolución ciudadana. No quiero que deponga la candidatura Guillermo Lasso, mejor que se lance y lo derrotaremos en las urnas” Enlace Ciudadano Nro. 395, Sector La Florida Quito, Pichincha - 18/10/14, disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano395/>

⁹⁴⁹ “Entiendan que si no podemos aprovechar el petróleo del Yasuní, no es Rafael Correa el que se perjudica son ustedes, nuestros hijos. No podremos tener la escuela del milenio en Paján. No podremos tener las Unidades Comunitarias. No podremos tener las carreteras, agua potable y alcantarillado que tanto necesitan”. Enlace Ciudadano Nro. 368, del 5 de abril de 2014, desde Paján, Manabí. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano368/>

⁹⁵⁰ PACHANO, S.: “El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002.” en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, VV.AA (coord.) International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Lima, 2003, págs. 71-72.

⁹⁵¹ A diferencia de la gran mayoría de partidos políticos en el país, que no manejan estrategias de marketing, AP maneja de manera adecuada la comunicación política: “La evolución de la intención de voto a favor de Rafael Correa hizo que la opinión pública reconociera un acertado manejo publicitario (coherente, atractivo y con buen uso de elementos de marketing para generar recordación) que lo llevaría a imponer la agenda al resto de candidatos”. RECALDE, P.: “Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso (Coyuntura)” en *Íconos: revista de ciencias sociales*, núm. 27, enero 2007, pág. 21.

⁹⁵² ECHEVERRÍA, J.: “La democracia difícil: neopopulismo y anti política en Ecuador (Coyuntura)” en *Íconos: revista de ciencias sociales*, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n.27, enero 2007): pp. núm. 27, enero 2007, pág. 34.

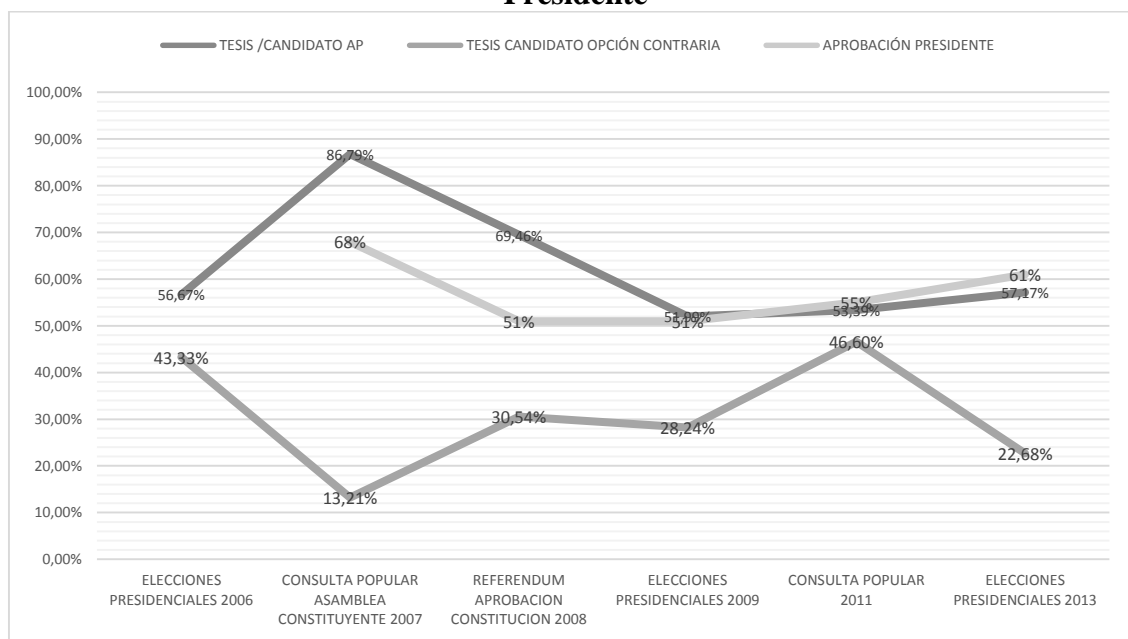
⁹⁵³ Eso explica porque no existe un perfil claro del votante medio de AP: “El apoyo a Rafael Correa atraviesa todos los estratos socio-demográficos de la sociedad ecuatoriana horizontalmente” MONCAGATTA, P.: “El perfil socio demográfico del votante de Rafael Correa” en *Carta Económica*, año 19, núm. 3, 2013, pág. 4.

⁹⁵⁴ HERNANDEZ, V. (2011), op. cit. pág. 132-133.

⁹⁵⁵ “La literatura popular sugiere que los presidentes hábiles pueden hacer bailar a su son al Congreso, mientras que un Ejecutivo inepto es impotente en persuadir sus programas dentro de la ley. Los politólogos han encontrado, sin embargo, que el éxito presidencial y el fracaso son más propensos a ser dictado por otros factores. Los compromisos partidistas e ideológicos de los legisladores ejercen el efecto más fuerte en el apoyo presidencial. la popularidad del presidente con el público tiene algún efecto, pero no de gran importancia. Cfr. DAVIDSON, R. H.: “” Invitation to Struggle”: An Overview of Legislative-Executive Relations” en *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 499, 1988, pág. 12.

lado, la mayoría absoluta con un mandatario sin límites de acción (y con sus competencias potenciadas a nivel constitucional) son un riesgo de que no exista posibilidad de control horizontal. Para AP la división de poderes “una teoría burguesa”⁹⁵⁶ y existe un mensaje general de alineamiento a la égida presidencial⁹⁵⁷ que reemplaza a la separación de los mismos. En resultados prácticos, esto ha tenido los siguientes resultados electorales:

Gráfico N° 15:
Evolución Votación AP vs. Votación Tesis / Candidato Contraria/ Aprobación del Presidente



Fuente: Consejo Nacional Electoral /CEDATOS⁹⁵⁸

Dos elecciones, las de 2009 y las de 2013, se ganaron con más del 40% por ciento de la población y con más de 10% en contra de sus anteriores competidores, con lo que se ganaba en una sola elección⁹⁵⁹. Hay evidencia de cambio de comportamiento del Ejecutivo cuando su propuesta no es elegida. El 23 de febrero de 2014 se realizaron elecciones de alcalde y concejales en el país. AP perdió en las 9 ciudades más pobladas

⁹⁵⁶ El Secretario Ejecutivo de AP, manifestó en su momento “Hay un Estado burgués aparente, que pone una cortina de humo, que no va hacia lo profundo, que se queda en las formas (...) cuando se dice aquella división de poderes, cuando se dice aquella trilogía de Montesquieu (pensador político francés, a quien se le atribuye la articulación de la teoría de la separación de poderes), ¿no es acaso hora de preguntarse en la historia política si es que eso es una ley divina? ¿Quién determinó que eso es lo que tiene existir? ¿Por qué pensamos así?” Entrevista realizada por Alfredo Pinargote, 14 de noviembre de 2012, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=NbcbRIalck>

⁹⁵⁷ Esta idea es contraria al mismo plan de desarrollo: En este contexto, los derechos constitucionales, en particular los del Buen Vivir, son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública. Por tanto, para asegurar su ejercicio, **someten y limitan a todos los poderes.** (el resaltado es mío) Cfr. SENPLADES (2009) op. cit., pág. 303.

⁹⁵⁸ En el caso de la Consulta Popular 2011 se realizó un promedio entre las 10 preguntas planteadas.

⁹⁵⁹ Para el gobierno se trata de “un acontecimiento histórico (...) un país con siete presidente en 10 años (...) cuando decían que éramos ingobernables, hemos demostrado que somos perfectamente gobernables” Enlace Ciudadano Nro. 310 desde Naranjal 23/02/2013. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=LTSx52nVPwg>

del país⁹⁶⁰. La respuesta del régimen cumple los estándares de la democracia delegativa: se generó un discurso de polarización, basado en la idea de una “restauración conservadora”⁹⁶¹ que amenazaría las conquistas sociales del proyecto político. Esto puede ser explicado a nivel del campo jurídico: el momento en que se le es entregado al delegado el poder político, y tener un capital político, legitimidad y autorizado por las herramientas a su alcance, se necesita mantener el capital el movimiento mediante elecciones; cualquier pérdida de legitimidad electoral afectaría su espacio dentro del campo jurídico, por lo que la reacción será polarizar el discurso, para mantener espacios de control⁹⁶².

El segundo comportamiento, se ve basado en la necesidad de solicitar autorización a la población para “mejorar la justicia” a través de una consulta popular⁹⁶³. Desde el sector político se ha criticado este procedimiento, por cuanto este supera las barreras constitucionales tradicionales, dado que el cambio y la recomposición del Consejo de la Judicatura, materia de las preguntas 4 y 5 afectaba la estructura del Estado, tal como plantea la Constitución.⁹⁶⁴ Pero en el caso del gobierno de Rafael Correa, lo que realmente sucedió, fue que la consulta popular fue un mecanismo de *bypass* entre el Gobierno Nacional y el Consejo de la Judicatura, quien estaba encargado de la administración judicial y tenía varios roces con el Gobierno⁹⁶⁵. Existía una pugna entre ambas instituciones, en relación a quien debía hacer la reforma de justicia, y qué métodos debía utilizarse. El Consejo de la Judicatura, como órgano central de administración de justicia, mantuvo una táctica para impedir el acceso de información o la entrega de estadística o datos para el Ministerio de Justicia y DD. HH., y de impedir cualquier iniciativa de parte del Gobierno⁹⁶⁶.

⁹⁶⁰ Los candidatos de Alianza País obtuvieron resultados menores a lo que podía esperarse, junto la pérdida de las elecciones de las alcaldías de Quito, Guayaquil y Cuenca y retrocesos significativos en otras ciudades.

⁹⁶¹ “Enfrentamos una restauración conservadora con recursos infinitos y con complicidad de medios de comunicación” Enlace Ciudadano Nro. 397 desde Quito, Pichincha <https://www.youtube.com/watch?v=E02pObeHM8c>

⁹⁶² El campo, está limitado por el *habitus*, el aprendizaje y las acciones que los actores políticos ejecutan de forma coherente y orquestada. Cfr. JOIGNANT, A.: “Habitus, campo y capital: Elementos para una teoría general del capital político” en *Revista mexicana de sociología*, vol. 74, núm. 4, 2012, pág. 594.

⁹⁶³ “Pero, gracias a Dios, por la necesidad de reformar esa justicia, el pueblo ordenó en Consulta Popular, en Democracia Directa, el 7 de mayo de 2011, una reforma integral del Sistema Judicial, para cumplir el sueño de tener juezas y jueces probos, espacios adecuados, tecnología moderna; una justicia oportuna, imparcial, eficiente, una justicia como se merece nuestra Patria, la Patria Nueva, como nos merecemos las ecuatorianas y los ecuatorianos; no basta con que los recursos judiciales existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad. CORREA, R.: “Posesión de 80 Jueces y Juezas Especializados En Violencia Intrafamiliar”, Discurso pronunciado en Quito, 13 junio de 2013, disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/2013-06-13-POSESI%C3%93N-DE-80-NUEVOS-JUECES.doc>

⁹⁶⁴ PAEZ (2013) op. cit. págs. 24-25.

⁹⁶⁵ Después de la Consulta el presidente indicó que “El Consejo de la judicatura había perdido todo liderazgo, toda autoridad porque se sabe que gana el “Sí”, en la Consulta Popular, y que se van a ir a su casa” Enlace Ciudadano 221, Babahoyo, provincia de Los Ríos, disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano221/>.

⁹⁶⁶ El Consejo de la Judicatura, organismo encargado para la entrega de información y de las autorizaciones a nivel operativo para la entrega de expedientes, apertura a juzgados y toma de entrevistas, no cumplió con su deber de asegurar el libre acceso a la información pública (art. 18.2 de la Constitución) y de colaboración con el resto de organismos públicos (art. 226). El Ministerio de Justicia envió

Con estos antecedentes, el Gobierno Nacional decidió tomar la decisión de convocar a la Consulta Popular. Esto se debe a que se contaba con la inmensa popularidad de la presidente Rafael Correa, cercana al 55% o 73%, dependiendo de la fuente⁹⁶⁷. En segundo lugar, la existencia de una efectiva plataforma mediática capaz de hacer un efectivo proceso de alentar a la población a que ponga su atención a los temas materia de la consulta, y de ser necesario, de construir un discurso político alrededor de este resultado, con la ayuda de la centralidad de la figura de autoridad⁹⁶⁸.

Respecto a este proceso electoral y cómo ese empata en la reforma judicial se pueden hacer dos análisis en relación al paradigma de la democracia delegativa: en primer lugar se puede interpretar la consulta popular como un mecanismo de “doble delegación”, en el que los actores políticos con poder político interpretan la acción de la consulta popular como una autorización para extender sus competencias, ya de por sí no controladas, interpretando la voluntad general⁹⁶⁹; utilizando a medios de democracia directa como una forma de evitar (como se ha visto en este caso) a mecanismos de control y modificar las conductas. En segundo lugar, la delegación transporta la responsabilidad posterior de la trayectoria y de sus resultados hacia el mandante (los votantes), pero su acción directa a favor de mandatario, con lo que aumenta la legitimidad del delegado al volverse “interprete del alma del pueblo”⁹⁷⁰.

Por tal razón, la consulta popular en si misma se vuelve un acto de medición de la confianza política y pone al delegado por encima de las instituciones, y cada vez más alimentado de legitimidad popular⁹⁷¹. En conclusión, el procedimiento de la elección en el caso ecuatoriano es de capital importancia para el proceso político, por cuanto es la mejor arena para la gestión de la política y de la gestión de la oposición, colocándolos en una posición de asimetría dado el alto capital político del delegado. Este comportamiento

desde diciembre de 2010 y febrero de 2011, 8 oficios para que se apoye y se de apertura a diferentes procesos de investigación, sin respuesta alguna por parte de este organismo, especialmente de su presidente. Esto llegó a niveles críticos cuando el Consejo, mediante oficio No. 180-P-CJ-2011 de 17 de enero de 2011, negó cualquier entrega libre de información que no sea aceptada por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

⁹⁶⁷ El primer dato es de la consultora CEDATOS. El segundo de la empresa Perfiles de Opinión.

⁹⁶⁸ MARTÍNEZ I COMA, F. (2008): *¿Por qué importan las campañas electorales?* (núm. 260), CIS, Madrid, pág. 102.

⁹⁶⁹ En los referéndums “los partidos no pierden tanto su capacidad de representación sino más bien la de colocarse por encima de los intereses particulares” PACHANO, S. (2003): op. cit., pág. 88.

⁹⁷⁰ QUIROGA, H (2011): op. cit., pág. 43.

⁹⁷¹ MEJIA ACOSTA, A (2011): op. cit. pág. 143.

se divide en dos mecanismos⁹⁷²: la equiparación de la figura del delegado con el del candidato, como método de arrastre de capital simbólico, y las consultas populares, concebidas como formas en que la responsabilidad de la delegación no se limite al delegado, sino como un esfuerzo ciudadano.

El presidente fue el promotor de todo el proceso de consulta electoral. De manera consciente hizo recaer sobre él la promoción programática de la política pública. En este punto de esta manera, el Ejecutivo actúa como un “generador de señales” que son utilizadas por los votantes como heurísticas de decisión, especialmente en los temas más conflictivos. Ese elemento tiene un lado positivo, en términos de reforzar la característica de “estadista” de un candidato, especialmente un personaje carismático sin membrete partidario. Otros elementos que lo ayudan, además del liderazgo, es su competencia y su posicionamiento mediático de experticia y calificación académica para la gestión de lo público⁹⁷³; ascetismo e independencia de grupos de interés, juventud y capacidad decisoria⁹⁷⁴. El factor más importante para la campaña de consulta popular fue la participación del propio presidente como promotor de una tendencia en la misma, lo que confirma su tendencia de campaña permanente⁹⁷⁵. Su amplia aceptación desde su elección hasta el momento de la consulta popular lo volvieron el actor más importante del proceso. Con esos antecedentes, hubo una participación directa del presidente como sujeto político en la aprobación de la consulta, tanto a nivel organizativo, generando colectivos de apoyo a su tendencia⁹⁷⁶, y actuando dentro de los espacios sabatinos de “rendición de cuentas” (enlaces ciudadanos)⁹⁷⁷.

En conclusión, el contexto electoral afectó un proceso de política pública que, a más de necesario, debería haber tenido un apoyo considerable. Después de explorar los datos disponibles, se demuestra hay una fuerte necesidad de liderazgo que sirve para apuntalar la decisión de voto, fundamentada en el caso ecuatoriano, en la personalidad el presidente

⁹⁷² *Ibidem*, pág. 140.

⁹⁷³ Estudios de maestría en Bélgica y doctorado en Economía por la universidad de Illinois en EEUU, profesor titular y director del departamento de Economía de la USFQ (la universidad ecuatoriana de colegiatura más costosa).

⁹⁷⁴ CONAGHAN (2008): op. cit. pág. 46.

⁹⁷⁵ CONAGHAN C.; DE LA TORRE, C (2008), op. cit., págs. 273-274.

⁹⁷⁶ DIARIO EL UNIVERSO, “*Sindicatos y agrupaciones miden fuerzas en la consulta*”. 3 abril de 2011. Noticia disponible en la siguiente URL: <http://www.eluniverso.com/2011/04/03/1/1355/sindicatos-agrupaciones-miden-fuerzas-consulta.html> con acceso el 01 de abril de 2013.

⁹⁷⁷ DIARIO EL CIUDADANO: “Presidente explica Consulta Popular ante miles de personas en el sur de Quito”. Noticia de 23 de marzo de 2011, disponible en la siguiente URL: http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=22768:presidente-explica-consulta-popular-ante-miles-de-personas-en-el-sur-de-quito&catid=2:politica&Itemid=43

Rafael Correa. Por sí solo, su presencia es un mecanismo para mantener una votación de base bastante organizada que le asegura control de la gestión política.

d) Debido proceso y actividad del juez en la democracia delegativa ecuatoriana.

El gran proyecto social que planteó el Gobierno Ecuatoriano fue el de la Constitución de Montecristi⁹⁷⁸. La propuesta de Alianza País antes de la Constitución, era suponer que el sistema jurídico estaba supuesto en bases neoliberales y corporativistas que quitaban poder al Estado para cumplir sus competencias de regulación y control; era necesario un giro dialéctico apoyado en el paradigma de los derechos humanos⁹⁷⁹. Este cambio radical estaba supuesto en hacer extensivo un uso garantista de los derechos, como acciones positivas, y límites de acción del Estado, para que pudiera concretarse un auténtico ejercicio de los mismos⁹⁸⁰.

Este mecanismo también se suponía como un modo de mejorar la experiencia de los ciudadanos con el Derecho. La cultura jurídica frente a jueces y tribunales era precaria, como consecuencia de la debilidad de la administración de justicia, y el acceso a la misma estaba limitado por elementos de distancia, infraestructura, e inclusive de idioma⁹⁸¹. Por ejemplo, el sistema jurídico alejaba a importantes colectivos por no contar con un sistema culturalmente adecuado, como es en el caso de pueblos y nacionalidades indígenas⁹⁸². Esto provocaba que gran parte de las relaciones jurídicas siguieran canales no reglados. En tercer lugar, la normatividad prevista en la Constitución del año 1998 no establecía al sistema judicial como un “sistema” ni se entendía cuál era su alcance normativo y multidimensional⁹⁸³. Con el sistema de la Constitución de 2008, la actividad del juez es una modeladora de conductas de actores públicos, dada la aplicación directa de la

⁹⁷⁸ “Se expresa como superación de un modelo de desarrollo de carácter neoliberal, para dar paso a un nuevo modelo basado en la concepción del buen vivir”. CASTRO RIERA, C.: “Valoración jurídico-política de la Constitución del 2008”, en *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, op. cit. pág. 111.

⁹⁷⁹ “La Patria ya es de todos y sin trampas, con absoluta transparencia. Un instrumento clave para esa transformación, como todos lo sabemos, es la Asamblea Constituyente”. CORREA, R: “Discurso del presidente Rafael Correa al presentar la comisión del CONESUP para codificar la propuesta para la Asamblea Constituyente” Quito, 28 de febrero de 2007, pág. 1. disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-02-28-Discurso-codificar-propuesta-para-Asamblea-Constituyente.doc>

⁹⁸⁰ Actualmente eso es discutido por el régimen. El Ejecutivo afirma que sucede un hipergarantismo en la Constitución “La culpa de esa situación es de asambleístas que estaban soñando en pajaritos preñados rosados cuando sesionaban en Montecristi” Enlace Ciudadano 281, realizado en Santa Elena, 21 de julio de 2012, disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano281/>

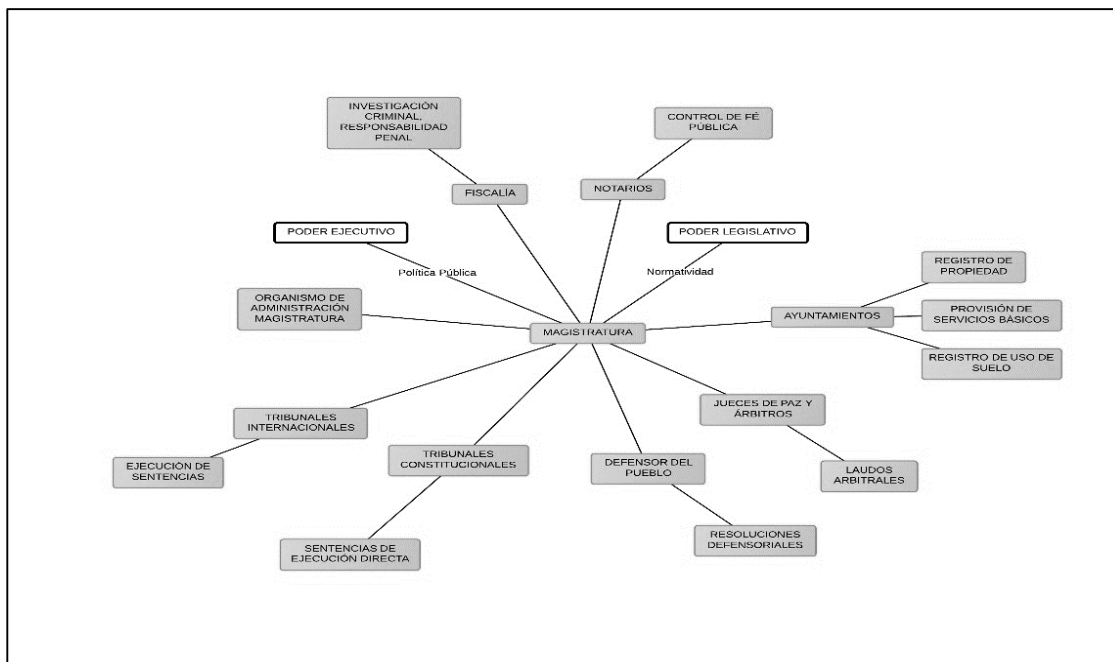
⁹⁸¹ “Las pequeñas y aburridas reformas procesales pueden gravitar extraordinariamente en nuestro acceso, individual y grupal, a la justicia; en la transformación de una justicia de clase en una justicia forzada a atender los problemas de cualquiera” GARGARELLA, R: “Prólogo” en *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, op. cit., pág. 2.

⁹⁸² 8% de la población, según el censo 2010.

⁹⁸³ Cfr. RAMOS ROLLÓN, M. (2005), op. cit., pág. 6.

constitución⁹⁸⁴. Al respecto, vale la pena ilustrar el alcance de las relaciones del sistema judicial con el resto de organizaciones del Estado:

Gráfico N° 16:
Alcance Red Sistema Judicial Ecuatoriano



Fuente: Elaboración propia. El juez, dado el control constitucional difuso hace que el sistema de aplicación del sistema legal se construya en torno a las decisiones judiciales.

Sobre este punto, el interés de generar un sistema de derechos estaba basado en la idea de construir a la Constitución bajo el paradigma de los derechos humanos, para que esta construcción se volviera un sistema de protección que mejore las capacidades del sistema judicial de resolver los casos individuales y sea mecanismo de control al Ejecutivo⁹⁸⁵. El objetivo de todo esto era traslado gradual de un Estado de Derecho, basado en el principio de legalidad, a un Estado de derechos y justicia (art. 1 de la Constitución), en el que la acción del Estado no es solo legal, basada en valores⁹⁸⁶.

Eso pone a los jueces como sujetos activos del sistema, y deja espacios para que el juez opere con el sistema normativo *ex ante*, especialmente en el plano de la política pública.

⁹⁸⁴ Esto no se limita a normas constitucionales, sino a toda situación que necesite la fuerza normativa de la Constitución. Véase TRUJILLO, J. C.: "Fuerza normativa de la Constitución ecuatoriana actual" en Foro Revista de Derecho, núm. 3, 2004, pág. 90.

⁹⁸⁵ NAGLE LUZ E., "La cenicienta del gobierno: reforma a la justicia en América Latina" en *Independencia Judicial: Diseños Institucionales y Balances Históricos*. SILVA G. (ed.), Ediciones Antropos, Bogotá, 2003, pág. 243.

⁹⁸⁶ "La autoridad competente debe verificar que sus decisiones (reglas) guarden conformidad en el plano normativo con los principios y, en el plano axiológico, con la justicia. Si las políticas no guardan conformidad con los principios y con la justicia, estarán sujetas a control constitucional" ÁVILA, R.: "Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia" en *La transformación de la Justicia*, op. cit., pág. 27.

Esto sucedía por las siguientes razones: a) todos los jueces ecuatorianos son jueces constitucionales, por lo que el control difuso de esta materia hace que cualquier reclamo tenga que utilizar la Constitución como norma de aplicación directa e inmediata⁹⁸⁷; b) los jueces puede obviar las formalidades para el ejercicio de la justicia⁹⁸⁸; c) Existe una protección frente a actos del poder público mediante la acción de protección, cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular⁹⁸⁹; c) inclusive en el caso de sentencias en firme, pueda presentarse un recurso extraordinario: la acción extraordinaria de protección contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, ante la Corte Constitucional⁹⁹⁰.

Además de estos aspectos de tipo procesal, la Constitución de Montecristi expande de manera inusitada los derechos ciudadanos, en particular los derechos económicos sociales y culturales, plantea nuevos elementos para la interpretación de los derechos de forma *pro-homine*, e inclusive plantea la protección de la naturaleza como sujeto de derechos⁹⁹¹. Entre estos derechos, se incluyó el acceso a la justicia, cosa que expandió el debido proceso a una órbita en que se engarzaba tanto con los demás derechos establecidos con la constitución, con el derecho a la buena administración. Este sistema de derechos de alto impacto y con jueces garantistas era uno de los reclamos principales de los diferentes grupos sociales que formaron AP, y que desde los años 90 habían requerido amplias reformas legales para la construcción de un espectro más garantista. De acuerdo a las expresiones del presidente de la República:

⁹⁸⁷ ZAGREBELSKY G. (1997): op. cit., pág. 62.

⁹⁸⁸ Art. 169.-El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

⁹⁸⁹ Art. 88. Constitución.

⁹⁹⁰ Esta idea es una corriente dentro de la jurisprudencia americana: El Juez que profiera una sentencia que desconozca o viole los derechos fundamentales obra por fuera de sus competencias e incurre en arbitrariedad (...) Todo lo anterior explica suficientemente por qué se desintegra la cosa juzgada cuando ella afecta al mínimo de justicia material dado por los derechos fundamentales. Ninguno de los elementos cuyo equilibrio conforma y regula la cosa juzgada – paz social, justicia, seguridad jurídica, autoridad judicial- se mantiene en pie cuando la sentencia vulnera o desconoce derechos fundamentales” CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA: Sentencia T-006 de 1992, Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-006-92.htm>

⁹⁹¹ Art. 71. Constitución 2008- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda

“Para superar ese pasado de humillación y desamparo, entre todos elaboramos ese canto a la vida que es la Constitución de Montecristi. Canto plural, colectivo, sin dueños y sin ataduras. A la Constitución, entre todos la escribimos con infinito amor; entre todos la aprobamos y la estamos echando a andar”⁹⁹².

Estas ideas de cambio y de expansión de derechos estaban enmarcadas dentro de un panorama que puede calificarse de hiperpresidencialista. Al momento, el presidente tiene 32 competencias constitucionales, lo que implica un 77% más desde el retorno a la democracia (19), y 4 más que la Constitución de 1998⁹⁹³. Al respecto, la respuesta presidencial se ha centrado en la necesidad de un Estado más sólido y capaz de proteger las necesidades ciudadanas⁹⁹⁴. Pero, como veremos más tarde, lo que ha sucedido es un mecanismo gradual de captura de los mecanismos institucionales de mediación de las capacidades ciudadanas de reclamo en el marco de la función judicial.

De la información recabada no hay evidencia que hubiera un interés particular de AP o de coaliciones promotoras por el acceso a la justicia o el sistema judicial durante la Asamblea Constituyente. La discusión sobre el rol de los jueces en la norma constitucional no fue mayormente analizado, por lo que no hubo tensiones para cooptar esos espacios por parte de los actores políticos⁹⁹⁵. Inclusive, la misma conformación del Consejo de la Judicatura en su conformación no tuvo mayor debate dentro la Asamblea, siendo el único problema, a corto plazo, fue la conformación de la Corte Nacional de Justicia⁹⁹⁶. El problema (y la heurística) sobre la tensión entre el derecho expansivo y la democracia delegativa, surge cuando el papel de los amplios mecanismos de los jueces a nivel constitucional choca contra un Estado centralizado y con amplias competencias⁹⁹⁷. Dado que el presidente es depositario de toda la legitimidad popular, el ejercicio de los mismos derechos que fueron supuestos en la Constitución como limitantes al poder,

⁹⁹² SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA (2011): “Nunca dudaremos de consultarle al pueblo” Discurso de Posesión De Ministros, Quito, SNGP, Quito, 31 de enero de 2011, pág. 16.

⁹⁹³ BASABE, S. (2014): op. cit. pág. 58.

⁹⁹⁴ “La oposición intencional y maliciosamente confunde lo que es el fortalecimiento del Estado con un supuesto “hiperpresidencialismo”. Nosotros trabajamos para lograr un Estado fuerte, no un estado autoritario. Un Estado que sea capaz de establecer políticas de largo aliento para lograr nuestra soberanía energética, nuestra soberanía alimentaria; prueba de ello, es que, paralelamente al fortalecimiento del Estado, se prevé el fortalecimiento de la sociedad. La participación ciudadana juega un rol decisivo, la organización de la sociedad en conjuntos críticos, que aporten con criterios y con acciones comunitarias, es de vital importancia para el desarrollo de la nación” CORREA, R.: “Intervención del Presidente de la República, en el cierre de la campaña por el Sí”, Guayaquil, 24 de septiembre de 2008, pág. 10. Disponible en http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/24-09-08-IntervencionPresidencialcierrecampana_Si.doc

⁹⁹⁵ Esta información fue confirmada con entrevistas tanto a miembros del staff técnico de la Asamblea Constituyente, así como a Asambleístas.

⁹⁹⁶ “Sobre los temas del acceso a la justicia no hubo preocupación, más bien en una postura en general garantista de protección de derechos y nada más y sobre los temas que fueron como de mayor preocupación que fue por ejemplo el tema de cambiar el número de jueces de la corte” Entrevista Informante 1 (Asambleísta Constituyente).

⁹⁹⁷ “Lo que sucedió, fue que al Presidente le quedaron grandes las garantías constitucionales que el sistema tenía previsto” Informante 5 (abogado en libre ejercicio), Entrevista realizada el 15 de agosto de 2014.

resultan incómodos para el Ejecutivo⁹⁹⁸. Esto puede ser interpretado como que Ejecutivo, al encontrar cualquier circunstancia de *accountability* interno o externo al Estado como contraría a la versión redentora de la historia por parte del delegado, escenifica un comportamiento en tres pasos observables en el caso ecuatoriano: primero, se genera un discurso contrario al papel del agente de *accountability*. En segundo lugar se generan respuestas por parte del Ejecutivo, y finalmente, las posibilidades de continuar con controles externos se ven limitadas.

El ejemplo de este mecanismo se encuentra en la acción de protección y su uso por parte de los jueces. En primer lugar el discurso nace bajo la idea de que las acciones constitucionales son utilizadas de forma “ilegitima” y contraria al interés general:

“El abuso ilegítimo de la acción de protección y de las medidas cautelares previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, en la obra pública, sobre aspectos relacionados con el sistema de contratación pública o con actos administrativos, tales como expropiaciones y otros de similar naturaleza, ha significado un grave retroceso en la prevalencia del interés general sobre el interés particular.

Esta situación ha supuesto un enorme costo de oportunidad para el País, ya que ha privado de contar en el tiempo conveniente la obra pública. Por ello, por disposición del señor Presidente Constitucional de la República, se instruye que si la instancia definitiva del régimen de la justicia constitucional sobre la acción de protección o medidas cautelares otorga la razón a la entidad contratante, es decir, al Estado, inmediatamente se deberá proponer el correspondiente juicio de daños y perjuicios en contra del juez que ocasionó la suspensión o retraso de la obra como consecuencia de la suspensión del acto de autoridad pública obtenida por la acción de protección o de medidas cautelares. Los equipos técnico, financiero y jurídico de la entidad contratante deberán efectuar los cálculos necesarios para determinar los daños y perjuicios causados al Estado Ecuatoriano⁹⁹⁹.

Este documento muestra dos elementos importantes: en primer lugar se muestra que el Ejecutivo esquivo los controles horizontales, haciendo que la acción hacia los jueces se realice desde el mismo Ejecutivo, cuando cualquier solicitud sobre el alcance de una disposición debió haber sido hecha mediante ley o a través del Consejo de la Judicatura¹⁰⁰⁰. En segundo lugar apunta el principio de informalidad de las acciones de la

⁹⁹⁸ LARKINS, C. (1998): op. cit., pág. 424.

⁹⁹⁹ Oficio circular N° T1.C1-SNJ-10-1689, de 18 de noviembre de 2010, de la Secretaría Nacional Jurídico de la Presidencia, a ministros y secretarios de Estado

¹⁰⁰⁰ Esto coincide (nuevamente con la tesis de la democracia delegativa). Véase LARKINS, C. (1998), op. cit., pág. 425. En este caso, a diferencia de otros ejemplos de democracia delegativa, no hay uso de los decretos, sino una aplicación de instrucciones de tipo

democracia delegativa, en la que la labor del delegado es inconsulta y prácticamente inexistente de participación¹⁰⁰¹. En ese escenario, se supera la idea de que existe una democracia basada en el decreto, que es un rasgo apuntado por O'Donnell¹⁰⁰², sino mecanismos dispositivos de tipo inmediato. El segundo elemento es la generación de respuestas por parte del Ejecutivo, mediante actos de comunicación pública. Este tema ha sido base de la una propuesta de enmienda constitucional:

“No estábamos proponiendo que teníamos que eliminar la acción de protección. Estábamos señalando que lo que está en la ley debe estar en la Constitución para evitar abusos (...) Hay unos abusos tremendos. Yo soy un Presidente fuerte, yo no he tenido problemas con esto, pero los gobiernos que vendrán sí van a tener problemas”¹⁰⁰³

Esas expresiones no tienen sentido con la evidencia empírica, que muestra que la acción de protección en el Ecuador es un recurso marginal en la experiencia jurídica, y si es usada, no hay un porcentaje que muestre que las acciones de protección sean concedidas, por lo que no hay un abuso¹⁰⁰⁴, y es más, lo que realmente existe es que el Estado es la principal parte accionada en el 99% de las acciones¹⁰⁰⁵. Entonces, lo que existe es que el control que pueda hacer el juez de las acciones estatales, que estaba siendo efectivo, resultó un medio incómodo para AP, en su visión del desarrollo y de la acción política, potenciada además por la mayoría absoluta que cuenta en la Asamblea Nacional¹⁰⁰⁶.

En conclusión, frente a un sistema que daba amplias capacidades al juez para que sea un actor importante en el proceso de toma de decisiones, y de redistribución de la riqueza, el Ejecutivo advirtió esa dificultad y la retrotrajo al sistema tradicional de gestión de la política en el Ecuador, con amplios procesos de control del Ejecutivo del sistema judicial, y limitando de facto las capacidades que tiene la Constitución para controlar y limitar los amplios poderes del Ejecutivo mediante la acción directa de la instancia Ejecutiva, con lo que coincide plenamente con el modelo.

político a jueces. En el caso ecuatoriano, sólo se presentaron, del año 2011 al 2014, 3 decretos relacionados con el funcionamiento del sistema judicial.

¹⁰⁰¹ Confirma la idea de que las decisiones se delegan a pequeños grupos de técnicos, blindados del control de la sociedad. Cfr. O'DONNELL, G. (2004): *op. cit.* pág. 60.

¹⁰⁰² *Ibidem*.

¹⁰⁰³ Enlace Ciudadano 397, *op. cit.*

¹⁰⁰⁴ De un levantamiento de información presentado por la Corte Constitucional se demuestra que 33,56 % del total de 2072 acciones de protección recogidas son aprobadas. Cfr. STORINI, C., NAVAS, M. (2013): *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. 1.ª ed., Corte Constitucional, Quito, pág. 172.

¹⁰⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁶ Al momento la Asamblea Nacional tiene 137 Asambleístas, de los cuales el 80% son Asambleístas de Alianza País. El Ejecutivo tenían antes de esa elección (2012) sin mayorías legislativas, un discurso de queja respecto al tema “No podemos estar sujetos al capricho de unos irresponsables, tenemos no solo que ganar la presidencia sino una mayoría contundente en la Asamblea” Enlace Ciudadano 296, desde Azogues, 3/11/2012. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano296/>

- e) Discurso mayoritario y reforma judicial ecuatoriana: disputa de legitimidad entre mayorías y minorías.

La construcción de la democracia delegativa es ampliamente mayoritaria. O'Donnell plantea que para esto se necesita contar con un sistema *movimientista*, en el que los actores puedan contar con un espacio de convergencia de diferentes actores que, con el objetivo de acceder al poder político, se pueda contar con el capital simbólico¹⁰⁰⁷, y que haya una mayor flexibilidad¹⁰⁰⁸. Como se ha visto, esto ha sido base para que AP pueda tener supremacía en un espacio político ecuatoriano. Esta sección busca demostrar, como este tipo de partido influye en la dirección que se imprimen a las políticas públicas, su funcionamiento para lograr el acceso a puntos de decisión¹⁰⁰⁹, y la opinión respecto que se forma respecto a las políticas¹⁰¹⁰. En ese orden de cosas, AP ha creado un mecanismo de índole centralizado en torno al Ejecutivo, capaz de generar un discurso de mayoría. El problema surge porque el modelo delegativo no puede incluir a mecanismos minoritarios, ya que son “obstáculos para la acción del Ejecutivo”¹⁰¹¹. El juez es el actor contra mayoritario por antonomasia, ya que sus decisiones se convierten son el único límite del Ejecutivo. En la división clásica de poderes, el poder judicial debería contar con amplias competencias para poder mantener al Ejecutivo controlado, para que no coopte la esfera estatal¹⁰¹². En el caso ecuatoriano, lo que ha sucedido es que un poder judicial débil, ineficiente, y ampliamente impopular ha sido *deconstruido*¹⁰¹³, y limitado a partir de mecanismos técnicos su acción de control:

¹⁰⁰⁷ Sobre este tema, la Ley Electoral vigente da capacidad a los *movimientos políticos*, a contar con niveles más bajos de exigencia para su formación y gestión. *Los movimientos políticos podrán organizarse en los niveles de gobierno: nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial, así como en las circunscripciones especiales del exterior, y se regirán por sus principios filosóficos, políticos e ideológicos y por su régimen orgánico, propondrán un plan de gobierno de conformidad con su ámbito de acción y mantendrán un registro de adherentes permanentes y un registro de adherentes*, Art. 334 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

¹⁰⁰⁸ O'DONNELL, G. (2010b): op. cit., pág. 3

¹⁰⁰⁹ Esto es parcial, ya que aunque existe acciones base que ningún gobierno puede evitar, se genera una evidente acción ideológica en la política pública, de acuerdo a la evidencia empírica. Cfr. VERMA, M. L.: "Do political parties matter to public policies? Evidence from select European Countries." en *Sociological bulletin* vol. 49, núm. 2, 2000, págs. 229-252.

¹⁰¹⁰ Existe evidencia empírica que muestra que una política pública (antes aceptada como positiva) la realiza un partido político rival, tendrá rechazo, a pesar de sus bondades. Cfr. COHEN, G. L.: "Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs" en *Journal of personality and social psychology*, vol. 85, núm. 5, 2003, pág. 808.

¹⁰¹¹ Esto es parte de una tendencia en Latinoamérica, que muestra ejecutivos que “hacen lo posible” para eliminar las capacidades de rendición de cuentas horizontal. Cfr. O'DONNELL, G.: "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust" en *Democratic Accountability in Latin America*, MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.), Oxford University Press, New York, 2003, pág. 35-36.

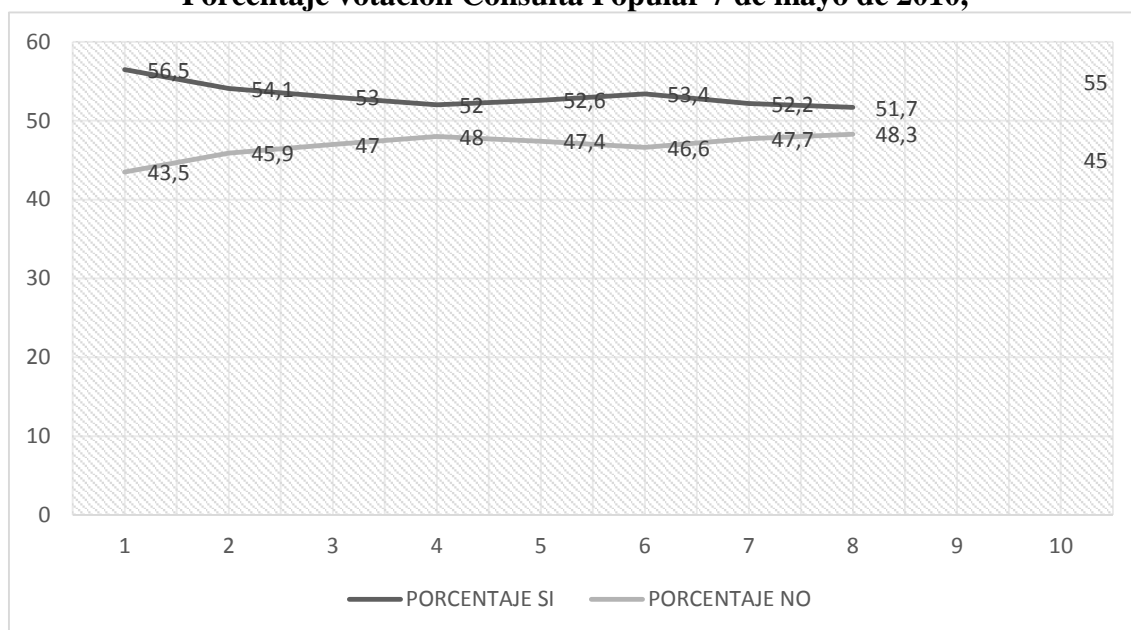
¹⁰¹² Esto implica evitar a) el cambio de las reglas de gestión entre poderes; b) evitar actos de cooptación política, y c) mantener la posibilidad de que la Función Judicial pueda controlar actos o casos de índole “política” Cfr. MAGALONI, B.: "Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: Horizontal exchange and the rule of law in Mexico" en *Democratic Accountability in Latin America*, op. cit., pág. 266-267.

¹⁰¹³ Según el diccionario RAE: “Desmontaje de un concepto o de una construcción intelectual por medio de su análisis, mostrando así contradicciones y ambigüedades”. Otra visión dentro de la doctrina, es la “captura institucional” es un mecanismo de erosión de las capacidades de control del Ejecutivo. Cfr. MEJÍA ACOSTA, A. (2011) op. cit. pág. 146-147.

“No sentí que haya habido un actor político que diga: “yo no estoy de acuerdo que se haga una reforma judicial”, muchos en cambio dijeron: “yo no quiero que se haga una reforma en esas condiciones” que se podían prever, la condición de que el gobierno tome un control político de justicia y claro así fue a las urnas. En las urnas una mayoría estrecha pensó que no era una amenaza real que el gobierno tome un control político de la justicia”¹⁰¹⁴.

En el proceso de reforma, se enfrentó a los usuarios del sistema, y en especial a los operadores del mismo (jueces y tribunales), a una decisión mayoritaria en consulta popular. Cómo lo hemos visto más arriba, eso fue consecuencia del choque entre el Consejo de la Judicatura y la acción del Ejecutivo. Además, la consulta popular sirvió como un mecanismo de revisión de la popularidad del delegado¹⁰¹⁵. Curiosamente, las únicas preguntas que generaban auténticos cambios en el sistema político ecuatoriano, (preguntas 4 y 5 de la Consulta Popular) tuvieron el resultado más ajustado a nivel nacional, en comparación a otras preguntas¹⁰¹⁶:

Gráfico N° 17:
Porcentaje votación Consulta Popular 7 de mayo de 2010,



Fuente: Consejo Nacional Electoral.

¹⁰¹⁴ Informante 4 (abogado en libre ejercicio, docente universitario). Entrevista realizada el 15 de agosto de 2014.

¹⁰¹⁵ Ecuador ha realizado 16 consultas populares entre 1979 y 2013, siendo el país de Latinoamérica que ha utilizado de manera más extensiva los mecanismos de consulta directa. Sobre la relación entre popularidad y referéndum en la democracia delegativa, se debe tener en cuenta que un proceso constante de democracia directa “pueden actuar como lo hace el ballottage, respaldando el mito de la delegación legítima” Cfr. LISSIDINA, A.: “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades” en *Democracia directa en Latinoamérica*, LISSIDINI, A.; WELP, Y.; ZOVATTO, D. (coed.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008, pág. 15.

¹⁰¹⁶ Esta consulta incluyó temas como la prohibición de la tauromaquia, los juegos de azar, la generación de una superintendencia de comunicación, y cambios en los procedimientos penales.

Sin embargo, esto fue interpretado desde el Gobierno como una reafirmación de la delegación:

“La victoria fue contundente. Se aprobaron todas y cada una de las preguntas puestas a consideración del pueblo ecuatoriano, y por amplios márgenes que los que se han olvidado hasta de la más elemental aritmética quieren soslayar. Aunque fue un proceso sui géneris en nuestros cuatro años y medio de gobierno, no comparable a ninguno, obtuvimos medio millón de votos más que en la última elección de Abril del 2009. En promedio, se obtuvieron cerca de siete puntos de ventaja, lo que representa más de 520.000 votos por pregunta; mientras que en la elección del 2009 se logró tan solo cuatro puntos de ventaja frente a todos nuestros oponentes juntos”¹⁰¹⁷.

Este párrafo es importante, ya que demuestra el interés plebiscitario del Gobierno del Ecuador, al plantear la preguntas a la población como un medidor de su proyecto político; en se genera una segmentación dicotómica entre aquellos que no quieren avanzar con su proyecto y por tanto resultan incómodos, y finalmente plantea una necesidad de campaña permanente, ya que técnicamente se confunde entre el apoyo electoral y el probable apoyo electoral respecto a la consulta popular.

Este resultado resulta curioso, considerando la reputación del sistema judicial ecuatoriano. Pero tiene cierta lógica, considerando las preguntas. La pregunta 4, como se explicó más arriba, reemplazaba el Consejo de la Judicatura por uno de transición de 3 integrantes, uno del Poder Ejecutivo, uno del Legislativo, y otro del CPCCS; ese hecho aumentaba la dependencia de la administración al Ejecutivo¹⁰¹⁸. Esto fue interpretado por los ecuatorianos como otra reacción de interferencia, y hubo cierta oposición a la pregunta.

Ahora, con ese tipo de situaciones, la reforma del sistema judicial contó con un fuerte apoyo financiero y económico por parte del Ejecutivo. De los integrantes del Consejo de la Judicatura de Transición, las dos terceras partes tenían apoyo del Gobierno¹⁰¹⁹. A pesar de que se realizaron obras importantes a nivel de construcciones, equipamiento tecnológico, e institucionalidad en formación¹⁰²⁰, las dudas levantadas por los

¹⁰¹⁷ CORREA, R (2011): “*Buscar la justicia para una verdadera libertad*” Informe a la Nación 2011, Quito, 10 de agosto de 2011, pág. 36-37. Disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/05/2011-08-10-Informe-a-la-Naci%C3%B3n.doc>, con acceso el 15 de enero de 2015.

¹⁰¹⁸ ÁVILA, R. (2011b), op. cit, pág., pág. 304.

¹⁰¹⁹ El delegado del Ejecutivo había sido funcionario de confianza del régimen (ex director del Registro Civil) y la otra delegada era Presidente del Tribunal Contencioso electoral. Esto ha sido interpretado como una decisión consciente y racional del Ejecutivo para cooptar estos espacios. PÁEZ, A. (2013): op. cit. págs. 29-46.

¹⁰²⁰ CONSEJO DE LA JUDICATURA (2013) op. cit. Se habla de una inversión de edificios en 237 millones de dólares, concursos de oposición y merecimientos para 545 plazas de jueces, con casi 20 mil participantes, 2.4 millones de causas represadas, y una

informantes devuelven el argumento a la teoría delegativa: el diseño institucional, tanto a nivel del Consejo de la Judicatura de Transición, así como su evolución posterior tienen fuertes dudas respecto a su independencia:

“En definitiva uno entra y ve más orden, más limpieza, más aseo de lo que era antes los juzgados y eso es bueno, ahora los jueces, me consta, reciben gran capacidad de capacitación, reciben becas, manuales, eso está correcto. Entonces todo este proceso se resuelve en el momento en que el juez dicta sentencia y si el juez al dictar sentencia... tiene una bonita oficina, con bonito sistema de computación luego de haberse capacitado, pero toma decisiones de acuerdo a intereses políticos, entonces todo el proceso se fue al agua”¹⁰²¹.

Estas dudas se expresan en la acción mayoritaria y la incapacidad del juez a reaccionar como mecanismo de control en relación a la voluntad mayoritaria manifestada por el Ejecutivo. La visión presidencial respecto a los jueces puede sintetizarse en una serie de notas básicas, recogidos de sus propios discursos oficiales: 1) mantiene la idea de la *coordinación de poderes* que se plantea desde AP, bajo la idea de que “El Estado es uno solo, para ello necesita que todas sus funciones (ejecutiva, legislativa, judicial, etcétera) marchen armónicamente, coordinadamente, complementariamente, totalmente dependientes de nuestro proyecto de sociedad establecido en la Constitución”¹⁰²². 2) La justicia se encontraba capturada por capitales y poderes fácticos, como el resto de la administración pública ecuatoriana; 3) El poder de decisión de reforma no nace de la administración sino de la voluntad popular, y esto implica que es necesario que el Ejecutivo actúe en esa área¹⁰²³, y 4) Se asume que se ha hecho una intrusión en el sistema judicial, en el marco de una visión redentora de la realidad: “con absoluta legitimidad democrática hemos “metido mano” en la justicia, jamás en la independencia que tiene cada juez para de acuerdo a su conciencia juzga”¹⁰²⁴.

En tal razón, los mecanismos dicotómicos, se extienden a la judicatura, separando los jueces “de antes”, con los jueces “de ahora” después de la reforma. A diferencia de los

importante inversión en tecnología. Cfr. Enlace Ciudadano No. 270, Quito, 26/01/2013. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano307/>

¹⁰²¹ Informante 4 (abogado en libre ejercicio, docente universitario). Entrevista realizada el 15 de agosto de 2014

¹⁰²² CORREA, R.: “Posesión de 80 Jueces y Juezas Especializados En Violencia Intrafamiliar”, op. cit. pág. 6.

¹⁰²³ “Hemos juntos metido manos probas, patriotas, liberadoras en un sistema de justicia en franca decadencia. Y con ello, con absoluta transparencia se está desterrando las manos corruptas y de largas garras que tanto tiempo secuestraron al sistema de justicia. Se está transformando en fondo y forma el sistema, modernizándolo, con infraestructura, tecnología, talento humano... Pero –y sobre todo-, nada de lo anterior valdría algo si no contáramos con ustedes, juezas y jueces capacitados, patriotas, sacrificados, honestos a toda prueba” Ibidem. Pág. 9

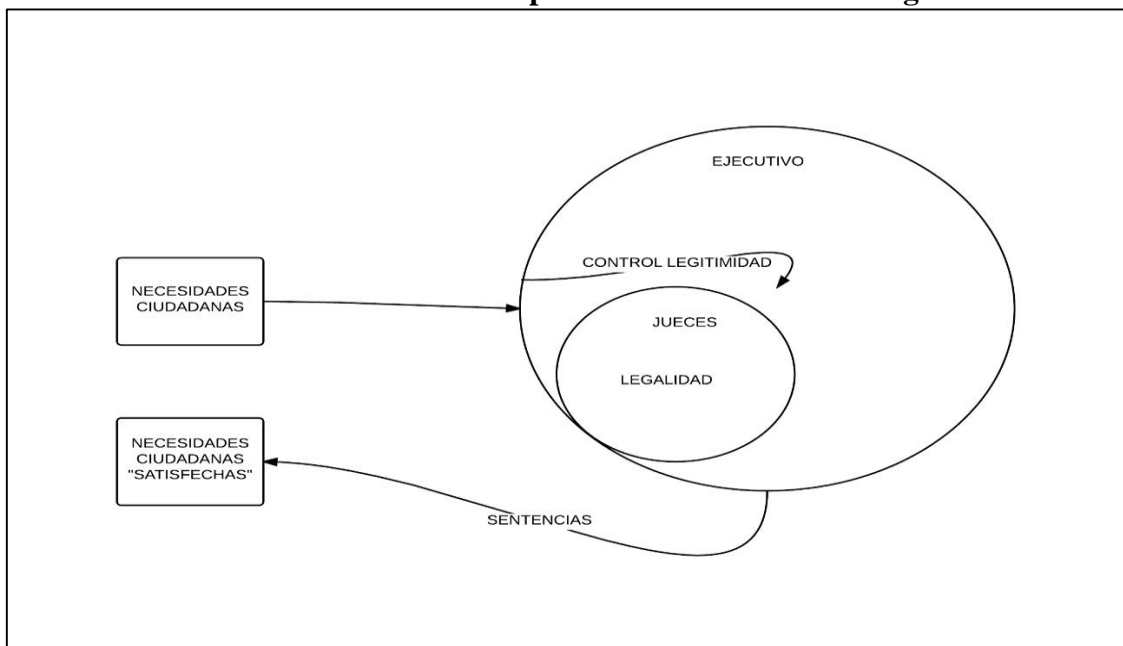
¹⁰²⁴ Ibidem, pág. 5-6

jueces nombrados en el proceso de reforma, se mantuvo una posición bastante dura con los magistrados anteriores, ya que se solicitó de forma pública: “señores del Consejo de la Judicatura en nombre del país les pedimos sacar a los jueces corruptos que le están haciendo daño al país”, dando nombres de jueces que en su opinión, atentaban contra la seguridad, entregando la libertad en audiencias de flagrancia¹⁰²⁵.

En conclusión, el actor contra mayoritario por antonomasia, se encuentra superado por una voluntad mayoritaria, que vuelve a la voluntad popular un mecanismo de presión legal. En el caso de la reforma judicial, cualquier tipo de pugna política sobre los alcances, diseño y gestión del proceso se resumió a la voluntad del delegado, altamente legitimada por los votos. Este hecho genera que y quienes traten de disputar el capital simbólico estén expuestos a una respuesta política desde el Ejecutivo. En el hecho que el delegado genere respuestas hacia el sistema judicial, los canales institucionales se encuentran cooptados por afines al delegado, cuyo alto perfil técnico hace que la discusión se limite al aumento del efectismo. En el caso ecuatoriano, no se pueden negar los fuertes avances realizados en obra física e infraestructura, pero la existencia de un mecanismo socio-político que hace que el Ejecutivo pueda imponer una opción mayoritaria en contra del juez, que tiene la opción de no seguir la opción mayoritaria sino de construir, basado en la ley opciones que no sean precisamente populares, pero si legales y legítimas. Esto se traslada a un conflicto que no es de tipo político, sino de estructura de la acción normativa, tal como lo ilustra el siguiente gráfico.

¹⁰²⁵ “Esto es simple y pura mediocridad y corrupción, y vamos a dar los nombres de estos jueces, señores. No nos vamos a quedar con los brazos cruzados, estos están echando a perder todo el esfuerzo del gobierno, todo el esfuerzo de la policía...” Enlace Ciudadano Nro. 271 desde Quito – Pichincha, Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano271/>

Gráfico N° 18:
Gestión de sentencias en un proceso de democracia delegativa.



Fuente: Elaboración propia

En el caso Ecuatoriano se cumple esta condición: el Ejecutivo gracias a su gestión del sistema electoral, tiene control de la legitimidad pública, por lo que la acción del poder judicial se ve limitada a solamente aplicar la legitimidad y no tener, por la perspectiva de respuestas negativas, la capacidad de poder discutir elementos contra mayoritarios.

En suma, la situación actual de los jueces en este posible marco de democracia es la de disputar con el Ejecutivo el contenido de los procesos de legitimidad de su propia acción: a pesar de que ellos cuenten con la legalidad a su favor, la otra ala de la normatividad, la legitimidad, ha sido obtenida mediante el acceso de capital jurídico, por lo que el papel del Ejecutivo, ha pasado de Jefe de Estado, jefe de gobierno y responsable de la administración pública, a controlar la legitimidad de la acción de todos los poderes públicos, incluyendo el judicial.

2) DINÁMICAS DELEGATIVAS EN LAS REDES LEGALES Y DE PODER EN LA REFORMA JUDICIAL ECUATORIANA ¹⁰²⁶

¹⁰²⁶ Las ideas principales de estas sección fueron presentadas el 16 de marzo de 2015 en la forma de la *ponencia Judicial Reform as evidence of delegative democracy in Ecuador: Institutional Analysis and behavior of the Executive Branch*, en el marco de la 11th Annual Inter-University Graduate Conference, Universidad de Cornell, Ithaca, New York.

El primer elemento a comprobar el escenario previsto arriba ha sucedido con lo sucedido con funcionarios ministeriales. La primera idea respecto a esto que el estilo presidencial mayoritario en Ecuador ha modulado el ejercicio de las mejoras el sistema judicial a partir de una serie de actos sucesivos: a) la existencia de una centralidad de la decisión gubernamental en el Ejecutivo; b) una visión política limitativa de la división de poderes c) un aumento de las competencias del presidente, y d) un discurso contrario a la función judicial “tradicional”

Para ejecutarlo debemos suponer un movimiento de varios funcionarios que aumentaron la eficiencia de las reformas, pero dada la legitimidad del delegado, no pueden introducir elementos de aprendizaje que pueda modular la labor de la cabeza de gobierno. Esto debe ser analizado de forma empírica, de forma de que se pueda demostrar si realmente hubo o no centralidad del Ejecutivo en la gestión de estos procesos. Para esto, el análisis institucional (del que en páginas anteriores existe una tabla explicativa) será puesto a la luz de la metodología de análisis de red, para comparar las relaciones surgidas políticamente, con aquellas que la Constitución plantea. Esto implica una serie de condiciones. a) La Constitución, como norma general y abstracta, supone que las instituciones funcionan de manera estable y que no existen limitaciones o bloqueos en las acciones de todos los involucrados; b) Las relaciones entre instituciones previstas en la norma son aquellas que constituyen un *deber ser*, y por lo tanto, cualquier salida a ese marco previsto en derecho público debería constituir una acción contra derecho; c) la Constitución es una norma autorreferente en el caso de reforma del Estado: no describe ninguna forma de mejoras instituciones, sino la de ella misma, por lo que d) la reforma sólo podría generarse a través de los canales institucionales. Como se ha descrito en páginas anteriores, la centralidad del Ejecutivo en la gestión de todo lo que se considera “lo público”, y la existencia de un grupo cerrado pero eficiente de colaboradores directos, ha hecho que exista dinámica ambiciosa de acciones de mejora de la administración pública

Se propone utilizar este procedimiento ya que el sistema político ecuatoriano, y los actos de reforma, generan complejidades administrativas que inciden en un sistema a su vez complejo. En segundo lugar, la representación de la red de relaciones legales y políticas, es una buena forma de encontrar percepciones claras de la realidad. En ese orden de cosas

el objetivo final es comprender cómo la estructura de la red construida muestra si la toma de decisiones se ha centrado en un único actor. En tal razón, el proceso de gestión desde el punto alfa a la situación *omega provisional*¹⁰²⁷ será explicado en función a la evolución de la red. Este elemento servirá para explicar el alcance de la acción del Ejecutivo y su centralidad, de acuerdo al mecanismo delegativo.

A) Rotación ministerial en el Estado Ecuatoriano en los procesos de reforma del Estado

La reforma del sistema judicial fue realizada por actores cercanos al presidente, elegidos por él o autorizados mediante la Asamblea Nacional o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), del cual mantiene control político. El Consejo se define como un organismo de representación ciudadana, cuyos miembros son elegidos por la ciudadanía, que cuentan con la capacidad de nombrar a los miembros de los organismos de control y en particular del Consejo de la Judicatura. En materia de esta investigación, después de los 18 meses de gestión del proceso, el Consejo de la Judicatura elegido por el CPCCS eligió a 5 miembros, todos con fuertes conexiones con el Ejecutivo¹⁰²⁸, asegurando la existencia de vasos comunicantes. Así se confirmaría la idea sugerida por O'Donnell de la cooptación de espacios, disminución de la rendición de cuentas, y desvío de la soberanía popular, entregando la elección de los miembros de los órganos de control a funcionarios sin mandato democrático¹⁰²⁹.

En segundo lugar, este hecho demuestra la existencia de una rotación de actores en una misma esfera de actuación, que asegura el aprendizaje previo y la correspondencia ideológica a un solo discurso, pero que tiene una serie de consecuencias negativas. Si se lo mira a nivel de pura eficiencia es positivo: se refuerza el núcleo íntimo de actores cercanos al presidente¹⁰³⁰. Al contrario el flujo de poder en la toma de decisiones de la

¹⁰²⁷ Ese es un limitante importante, por lo que se recurre al análisis de red. Se plantea en el PNBV 2013-2017 una profundización de la reforma judicial como política de estado, a pesar que se terminó el mandato de la consulta popular.

¹⁰²⁸ Cuatro de los cinco miembros actuales del Consejo de Participación Ciudadana han sido funcionarios de nivel jerárquico superior del Ejecutivo. DIARIO LA HORA, "Participación ciudadana al servicio de Alianza PAIS", Lunes 6 de febrero de 2012. http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101279100/-/Participaci%C3%B3n_ciudadana_al_servicio_de_Alianza_PAIS_.html#.VNyp1_mUePs. De igual manera sucede con el Consejo de la Judicatura, donde los lazos con el Consejo de la Judicatura son innegables. Cfr. BASABE-SERRANO, S.; LLANOS ESCOBAR, S. "La Corte Suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013): entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista." en *América Latina Hoy*, núm. 67, 2014, pág. 41.

¹⁰²⁹ Cfr. BASABE-SERRANO, S.; PACHANO, S.; MEJÍA ACOSTA, S.: "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)." en *Revista de ciencia política*, vol. 30, núm. 1, 2010, pág. 79.

¹⁰³⁰ "Mientras más cargos de ministro se acumulan, mayor capacidad de intervención tendrá dicho individuo en momentos y coyunturas de crisis, o de ocupar posiciones estratégicas al interior del gobierno" AVENDAÑO, O.; DÁVILA, M.: "Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010." *Revista Política* vol. 50, núm. 2, 2013, pág.104.

totalidad de procesos de reforma del Estado se ejerce *top-down*, privilegiando la rectoría del Ejecutivo¹⁰³¹; realizado mediante grupos internos en los ministerios, pero aprobado directamente por el presidente¹⁰³². Estos grupos se mantenían como equipos de trabajo sostenidos por un ministro de línea. Esto tiene lógica hasta que la rotación de los diferentes actores entre los ministerios alcanza un alto nivel, en un número relativamente pequeño de actores, que trasladan prácticas aprendidas de otros espacios. Todo eso, en el caso del sistema de justicia, generó una transferencia de políticas.

En la cultura administrativa ecuatoriana, normalmente, se da un traslado no sólo del ministro, sino de su equipo de trabajo de elección política (asesores, subsecretarios, directores), para solucionar temas puntuales o para cubrir necesidades políticas¹⁰³³. Al analizar el movimiento ministerial entre funcionarios, dentro del entorno gubernamental entre 2007 y 2012, se evidencian 192 rotaciones ministeriales entre 138 funcionarios, con un ratio de 1,34 ministerios/funcionario¹⁰³⁴. En el caso ecuatoriano, se utiliza a los equipos de trabajo generados por los ministros de Estado como piezas dentro del sistema, que se trasladan a través del sistema político, como un medio para que se resuelvan temas puntuales. El mismo presidente justifica esta alta rotación administrativa en estos términos:

“Tenemos el destino trazado, los objetivos claros, las estrategias establecidas. Todos somos necesarios pero ninguno es imprescindible. Somos militantes de una revolución, no estamos pendientes de un cargo, no nos aferramos a ningún nombramiento, podemos cumplir con nuestro deber en cualquier trinchera, en cualquier responsabilidad que la Patria nos asigne. Por ello hoy se da una necesaria renovación en el Gabinete Ministerial. Lo hacemos contrariando todas las teorías políticas, los consejos, las asesorías de los de siempre. Lo hacemos no en un momento de crisis, de baja popularidad. Sino en uno de los momentos de mayor apoyo popular al Gobierno.

¹⁰³¹ “La Función Ejecutiva retomó la rectoría para las políticas públicas y, por otro, se otorgó gran capacidad de regulación y control a un conjunto de instituciones especializadas, en diversas áreas sociales y de la economía”. MAYORGA URQUIZA, G; CABEZAS LUNA, M.: “Capacidad regulatoria en el Estado ecuatoriano”, *Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014, pág. 3.

¹⁰³² “Hay un cambio institucional que te obliga a tener un cambio de paradigma en términos de la organización de la administración de justicia, ahora el Estado tiene que resolver esa necesidad” Entrevista Informante 4

¹⁰³³ Este fenómeno mantiene la tendencia histórica a nivel ecuatoriano, que tiene una inestabilidad crónica de gabinete como signo distintivo. Cfr. BURBANO DE LARA, F. y ROWLAND, M.: “Pugna de Poderes. Presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador 1979-1999”; Documento de Trabajo núm. 7; CORDES - Agencia Española de Cooperación Internacional - Fundación Konrad Adenauer; Quito, 1998.

¹⁰³⁴ Información levantada de datos levantados de distintas fuentes. Elaboración propia.

¿Y saben por qué? Porque no actuamos con base en encuestas, sino en función de las necesidades históricas del país”¹⁰³⁵.

La rotación de actores en el Ejecutivo crea institucionalidades internas y canales de decisión no previstos en la ley, que ponen al sistema judicial frente a dos sistemas de conducir el poder: el que está previsto en la norma y el que está sujeto a la *real politik*. La consecuencia de la existencia de una élite funcionarial que actúa entre diferentes ministerios es que los canales institucionales no puedan generar un sistema de control y rendición de cuentas interministerial, sino que se tenga que responder de forma directa al presidente¹⁰³⁶. El estilo de gobierno del Ejecutivo centra la toma de decisiones en el presidente, con lo que la capacidad de cada agencia para controlar las acciones está limitada por la decisión presidencial; especialmente cuando las acciones del Estado obligan a una acción interdepartamental. Esta falta de controles puede visibilizarse en situaciones como la puesta de un funcionario en dos ministerios de forma simultánea. Un escenario que genera inmovilismo para la vigilancia de su acción: los *checks and balances* entre los Ministerios encargados del tema de justicia, seguridad y derechos humanos, con el Consejo de la Judicatura, son complicados dado que los funcionarios se ven ante la decisión de controlar sus propias acciones anteriores, mientras que la coordinación entre agencias limita su capacidad para evitar errores o excesos de la acción de otra agencia¹⁰³⁷.

Entonces, el resultado de estas prácticas fue la generación de un sistema altamente técnico, pero centrado en la capacidad decisional de la cabeza del Ejecutivo de forma directa. El comportamiento combina un discurso populista, una gestión del poder autoritaria, y un sistema de vinculación delegativo con la sociedad.

B) Consecuencias de la rotación ministerial en el proceso de reforma judicial

¹⁰³⁵ CORREA, R. “La revolución ciudadana se radicaliza” *Discurso del Presidente de la República, sobre la posición de los nuevos Ministros, el 10 de septiembre de 2011*. SNGP, Quito, 2011, pág. http://www.elciudadano.gob.ec/wp-content/uploads/2014/01/discurso_23.pdf

¹⁰³⁶ “Sin oposición de los partidos políticos o de la sociedad civil, con un movimiento electoral más que con un partido de gobierno, el desarrollo político del Ecuador parece que se asienta solamente en Correa: su personalidad, sus ambiciones y sus decisiones sobre qué tipo de ‘giro a la izquierda’ son las más convenientes para el país. El que las intenciones de un hombre sean tan influyentes en la trayectoria del cambio es preocupante” CONAGHAN, C. (2008), op. cit, pág. 59.

¹⁰³⁷ Cfr. STOCKWIN, J. A. A. (2004): *Collected Writings of JAA Stockwin*. Routledge, Tokio, págs. 457-459. En este texto, se muestra las ventajas y desventajas de la gestión de gabinetes en sistemas de partido único o mayoritario.

Al centrar esta popularidad en torno a los ministerios encargados de la reforma del sistema judicial (Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio Coordinador de Seguridad y Senplades), el grupo de funcionarios se reduce a un círculo corto de actores:

Tabla N° 11:
Actores del proceso de reforma judicial en el marco de la rotación ministerial 2011-2014

FUNCIONARIO	*Ministerio Coordinador de Seguridad*	*Ministerio del Interior*	*Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos*	TOTAL DE ROTACIONES REALIZADAS	CARGO DURANTE LA REFORMA (2011-2014)	CARGO ANTERIOR
Alfredo Vera		1		1	Ministro del Interior	
César Navas	1			1		
Fernando Bustamante	1	1		2	Ministro del Interior	Asambleísta Nacional
Fernando Cordero	1			1	Ministro Coordinador de Seguridad	Ministro de Defensa
Gustavo Jalkh		1	1	2	Secretario de la Presidencia	Presidente Consejo de la Judicatura
Homero Arellano	1			1	Ministro Coordinador de Seguridad	Embajador en la República de Chile
Johana Pesántez			1	1	Ministra de Justicia	
José Serrano		1	2	3	Ministro del Interior/ Ministro de Justicia	Ministro del Interior
Ledy Zúñiga			1	1	Asesoría Ministerio del Interior	Ministra de Justicia
Lenin Lara			1	1	Ministro del Interior	Alcalde de Esmeraldas
Miguel Carvajal	1			1	Ministro de Agricultura	Asambleísta Nacional
Néstor Arbito Chica			1	1	Ministro de Justicia	Vocal Consejo de la Judicatura
Total de Rotaciones	6	5	7	18		
Relación Numero de Rotaciones / Número de Funcionarios	1,38461538					

Fuente: Elaboración Propia, a partir de información de prensa

Este número cerrado de actores se repite en varios espacios del sistema administrativo ecuatoriano. Se mantienen como actores principales en el procedimiento de reforma. Estos datos muestran un hecho importante: la necesidad de mantener una velocidad de gestión que muestre la eficiencia gubernamental, generó que se haga de forma inconsulta a los ciudadanos (lo que confirma la tesis de O'Donnell), y suceda una entrada de vasos comunicantes no previstos dentro del sistema judicial.

Debe tenerse en cuenta que a la reforma se la ofrece como un mecanismo nacido desde la decisión del Ejecutivo y trasladada al Consejo de la Judicatura¹⁰³⁸. Dado que el control y la rendición de cuentas se hacen desde la Presidencia, la política pública se centra directamente en la cabeza de gobierno. Con esto se afecta la transparencia: el único canal

¹⁰³⁸ Al respecto la información recabada a informantes habla “no hay nada independiente bajo el sol porque si no quien paga la justicia, pagan los ciudadanos y porque el ciudadano es el que paga entonces el ciudadano tendría una millonésima de parte en la administración de justicia, no es así... A mí me parece que lo primero que hay que tener claro es que la justicia amerita una acción estatal, no digo gubernativa, digo estatal porque se financia con los fondos públicos y debe ser así, segundo los programas y las políticas de justicia tienen que tener un acuerdo como un orden estatal” Informante No. 4

de evaluación de política pública pasa por el Ejecutivo y, en el caso ecuatoriano, la rendición de cuentas es altamente mediatizada, con lo que el poder de *accountability* sólo pasa por los espacios previstos por el régimen¹⁰³⁹. Finalmente, la segunda consecuencia es una tendencia a evitar el incrementalismo. Como las acciones de reforma de Justicia fueron aprobadas por un Ejecutivo con altos niveles de influencia y una tendencia al control, amparada por la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir, hay una imposibilidad de reconstrucción “sobre la marcha” y aprendizaje de la acción estatal. Existe una limitación importante para que el Ejecutivo pueda reaprender de lo hecho, ya que la información disponible se encuentra condicionada por el contexto político, que impide actuar con libertad a los funcionarios y reduce la información disponible a la aprobada por el decisor¹⁰⁴⁰.

Esto sucede por la fuerza de la planificación que tiene el Ejecutivo ecuatoriano. El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), se propone como una política de Estado aumentar el nivel de regulación y control (hasta el momento, esto llega a un 85%¹⁰⁴¹). Todo el sistema de gestión administrativa se centra en una gestión de resultados; de hecho, de información recabada, ningún ministro es recibido por el presidente si los resultados manifestados de forma informática no estén cumplidos en un 80%¹⁰⁴².

En el caso del Consejo de la Judicatura, el modelo de reforma del sistema judicial, al decir de informantes calificados¹⁰⁴³, fue una repetición del modelo R (modelo de reestructura del Estado), planteado por el Estado ecuatoriano como mecanismo de homologación de las estructuras funcionales de todas las entidades del estatales¹⁰⁴⁴. En tal razón, se propone un sistema con los siguientes ejes que, como se ve, coinciden plenamente con los realizados en el proceso materia de esta tesis: i) direccionamiento estratégico; ii) estrategias y gestión de proyectos; iii) gestión de proceso e integración de actividades; y iv) talento humano, que incluye planificación, valoración, evaluación, capacitación,

¹⁰³⁹ DE LA TORRE, C. (2010): “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria” *Temas y Debates*, núm. 20, 2010, pág. 169-170.

¹⁰⁴⁰ BUSENBERG, G. J.: “Learning in organizations and public policy” en *Journal of Public Policy*, vol. 21, núm. 2, 2001, pág. 177.

¹⁰⁴¹ “La consolidación del modo de regulación ha requerido la recuperación y construcción de una nueva institucionalidad pública y la definición de un nuevo marco normativo que recoja y sienta las bases programáticas de las transformaciones. De esta manera, los cambios normativos, que inician y se derivan de la nueva Constitución, se convierten en medios de un proceso de transformaciones profundas” SENPLADES (2012): op. cit. pág. 86.

¹⁰⁴² Cfr. GUERRERO SALGADO, E; VELASCO SANCHEZ, E.: “Monitoreo y evaluación de la función ejecutiva en la República del Ecuador” Ponencia en XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014, pág. 9.

¹⁰⁴³ Entrevistas informantes 7 y 8.

¹⁰⁴⁴ Decreto Ejecutivo No. 195, del 29 de diciembre del 2009.

optimización y decisión. Esto pudo ser trasladado al Consejo de la Judicatura de Transición, con funcionarios que habían sido elegidos por el Ejecutivo y el Legislativo¹⁰⁴⁵, y que transfirieron un tipo de política –así como sus prácticas e institucionalidades– hacia un espacio que requiere políticas propias, ya que no sólo están limitados por los acuerdos procedimentales sino por el sistema de derechos humanos y el bloque de constitucionalidad, y principalmente por el telón democrático que limita las acciones estatales.

Cabe la pregunta de saber si esto debería considerarse un elemento positivo o negativo. Debe tenerse en cuenta que existía un sentido de la urgencia en la acción presidencial, justificada en las líneas base presentadas al inicio de la administración de Rafael Correa. El sistema administrativo y técnico de la administración pública se encontraba colapsado, y la acción de los jueces, como se ha visto en párrafos anteriores, era fuertemente vilipendiada. La solución del Ejecutivo fue solucionar el sistema a partir de las acciones disponibles, utilizando los avances realizados de forma táctica a su favor, y trasladando una política pública del Ejecutivo hacia el sector judicial. Al realizarse este proceso con actores del sector más cercano al Ejecutivo aumentaron las relaciones políticas dentro del sistema judicial. Esto hizo que los poderes establecidos en la Constitución se vean potenciados por la rotación interministerial, y en ese orden de cosas, se cumpla la hipótesis prevista por O'Donnell. En las siguientes páginas se explicará los resultados del procesamiento de información.

C) Situación alfa: red de arranque de reforma pre Consulta Popular (inicios de 2011)

En esta sección se explicará cómo estaba construida la red de actores dentro del sistema judicial, tanto a nivel legal como en la relación política entre actores. La situación pre Consulta Popular puede resumirse en un discurso constitucional que ponía al juez como un actor transformador y activista¹⁰⁴⁶, la necesidad de una reforma bloqueada por parte del Consejo de la Judicatura, que hacía imposible todo proceso promovido por el Ejecutivo; un desprestigio a alto nivel de la capacidad de los actores judiciales,

¹⁰⁴⁵ Uno de los funcionarios había tenido una participación protagónica en la renovación del Registro Civil Ecuatoriano, y la otra funcionaría prestó asesoría legal a Secretarías Nacionales del Ejecutivo.

¹⁰⁴⁶ “Pensamos que la justicia debe politizarse en el sentido de focalizar la actividad judicial en los conflictos socialmente relevantes y no únicamente en la defensa de la propiedad y los propietarios”. ÁVILA, L. (2008): op. cit. pág. 236

especialmente en su eficiencia, y una resistencia a la entrada del Ejecutivo en esa área. Lo que sucedía debía entenderse a nivel político: la judicatura ecuatoriana era (y probablemente y sigue siendo) uno de los espacios tradicionalmente más conservadores de la sociedad, y donde se habían dado acciones de segunda generación de manera parcial, sin ningún esfuerzo por cambiar la cultura jurídica, y con graves injerencias de otros poderes del Estado¹⁰⁴⁷. De hecho, cualquier estudio o proceso de apertura realizado por el gobierno con respecto al tema era imposible de realizarse, considerando las negativas de acceso a información¹⁰⁴⁸.

Otro tema aparte era si el Consejo de la Judicatura mantenía o alentaba el control horizontal de los jueces. En ese espacio no se podía desconocer la inactividad de los jueces frente a excesos del Estado¹⁰⁴⁹, la lentitud que generaba proclividad hacia la corrupción, y las constantes críticas al Consejo de la Judicatura que era considerado como una institución politizada¹⁰⁵⁰. Existían espacios de dialogo interinstitucional, como el Consejo Consultivo de la Función Judicial (CCFJ), formado por el presidente del Consejo de la Judicatura, el fiscal general, la Defensoría Pública Penal, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como observador encargado de generar políticas para el sector judicial. Pero en ningún momento ningún organismo se planteó la idea de la independencia como componente de la reforma. El discurso dominante era el de “modernización” del sistema.

En ese orden de cosas, se toma la decisión de una Consulta Popular (referéndum) para tratar de romper con una serie de callejones sin salida. Al año 2010, el Estado ecuatoriano había hecho varios esfuerzos: además de la entrada en vigencia de la Constitución 2008, había institucionalizado por primera vez en el país un Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, encargado por decreto de aumentar el acceso a los servicios del Sector Justicia¹⁰⁵¹, de acuerdo a los estándares establecidos en el art. 192 de la Constitución de

¹⁰⁴⁷ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, se pronunció sobre este tema, alertando sobre los arreglos del Ejecutivo y Legislativo respecto al sistema judicial. Cfr. ONU (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL): “Informe de seguimiento presentado por Leandro Despouy, Relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados”, Informe E/CN.4/2005/60/Add.4 del 29 de marzo de 2005, p. 3.

¹⁰⁴⁸ El único intento de auditoría al sistema judicial, realizado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, a través de una contratación internacional, tuvo evasivas por 8 veces consecutivas. Información disponible en <http://ecuador.dpenal.cl/publicacion/insolito-el-consejo-de-la-judicatura-se-opone-al-estudio-de-la-universidad-de-talca/>

¹⁰⁴⁹ Todos los casos a nivel internacional, tanto en el Sistema Interamericano como en el Naciones Unidas, obedecen, en parte, a violaciones al debido proceso.

¹⁰⁵⁰ DIARIO EL COMERCIO, “La Asamblea cuestiona a la Judicatura” 19 de noviembre de 2009, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-cuestiona-judicatura.html>

¹⁰⁵¹ Decreto 748, Creación Ministerio de Justicia, de 14 de noviembre de 2007.

1998, vigente al momento de su creación¹⁰⁵². Dentro del Ministerio fue ubicada Projusticia (unidad de coordinación de modernización de justicia del Ecuador), con el rango de Subsecretaria. Esta unidad podía ser calificada como una de las “islas de excelencia” con las que contaba el régimen: había trabajado de forma técnica contratos, tanto con la banca multilateral¹⁰⁵³ como con la cooperación internacional¹⁰⁵⁴, y había contado entre sus directores a varios miembros claves del régimen. Así, la unidad es trasladada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con lo que se racionaliza su actuación¹⁰⁵⁵.

He aquí donde nace una interrogante: ¿Quién debía hacer la reforma?, en términos prácticos el MJDH debía encargarse de esta acción, pero era necesaria la coordinación con el Consejo de la Judicatura, como órgano rector del sistema. Al respecto, el Ministerio había promocionado la emisión del Código Orgánico de la Función Judicial, que estaba previsto como el mecanismo y la norma central de la estructura de la Función Judicial, a fin de garantizar y defender los derechos de las personas y de la naturaleza. Este sistema estaba vinculado a un proyecto de inversión de alto nivel que proponía un cambio estructural del sistema de administración de Justicia¹⁰⁵⁶. Bajo ese argumento, el Estado tenía los siguientes elementos a favor: no había una norma que exprese de forma absoluta qué organismos debían aportar a la mejora del sistema judicial de forma privativa, por lo que el cumplimiento del Plan nacional del Buen Vivir puede darse con un impulso estatal; y finalmente, el MJDH mantenía una misión institucional de mejora del acceso a la justicia y estaba obligado a una rectoría de política, sin especificar su alcance, de acuerdo al art. 154 de la Constitución¹⁰⁵⁷. En contra de esto, el Consejo de la Judicatura escogido –con el que se mantenían roces– era efectivamente el nombrado para

¹⁰⁵² Art. 192.- El sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

¹⁰⁵³ Convenio con el Banco Mundial, bajo la modalidad de Deuda Pública Externa, por un monto de 10.700.000 dólares americanos para ejecutar el “Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Justicia”, con aporte de contraparte Ministerio de Economía y Finanzas.

¹⁰⁵⁴ Convenio de cooperación técnica no reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con aporte de contraparte en especie, para llevar adelante el “Proyecto de Modernización del Sistema Jurídico (ATN87)”.

¹⁰⁵⁵ Durante su historia, esta agencia deambuló como una agencia de la Presidencia de la República, a ser una oficina adscrita a la Corte Nacional de Justicia. Cfr. Decreto Ejecutivo N.º 883, de 24 de enero de 2007.

¹⁰⁵⁶ Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial, que se encontraba como proyecto principal del MJDH entre los años 2010 y 2011.

¹⁰⁵⁷ Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.

realizar la actividad de acuerdo a las normas planteadas en la Constitución del año 2008¹⁰⁵⁸.

Entonces, el Ejecutivo quedaba en la siguiente disyuntiva: considerando la crisis del sector judicial y el impase institucional existente, se debía tomar una decisión que asegurara la efectividad y eficiencia de la acción de gobierno, lo que es un discurso básico del régimen¹⁰⁵⁹. La decisión que se tomó fue la de una Consulta Popular. Este elemento refuerza la hipótesis delegativa, ya que pone a la ciudadanía como decisora de la acción pública, y hace que se entregue un mandato ilimitado al Ejecutivo para que opere dentro del sistema judicial. En tal razón, el sistema de Consulta Popular unido a un fuerte liderazgo debe considerarse, como una herramienta que expandió las capacidades presidenciales sin control interno¹⁰⁶⁰. Entonces, la Consulta Popular fue percibida como un medio de gestión para asegurar la legitimidad de estas medidas:

“Yo creo que fue importante que se haga mediante Consulta Popular porque sí, definitivamente, era una real reforma a la constitución si no un cambio del esquema de manejo de uno de los poderes, entonces creo que era legítimo que se haga mediante Consulta Popular y era una oportunidad para que tenga algún tipo de respaldo. Lo tuvo, pese a que el resultado fue estrecho en esa pregunta, pero sí creo que se percibió en la sociedad como que había una legitimación en las urnas”¹⁰⁶¹.

Esa doble barrera, la crisis judicial y el bloqueo institucional, llevaron a la idea de una enmienda de la Constitución. En opinión presidencial: “el Consejo de la Judicatura es un grupo de sumos sacerdotes que se pasan peleando”. El presidente planteó que la verdadera izquierda, no debe amarrarse a los dogmatismos, y asumir que “se han equivocado” con respecto al mecanismo de elección del Consejo de la Judicatura¹⁰⁶². Se propuso en la consulta que con un Consejo eficiente, con un mandato definido, se podría mejorar el sistema judicial, que el control se haría a través de votos, y que la rendición de cuentas se realizaría por los canales populares. Como ya se analizó más arriba, el resultado positivo

¹⁰⁵⁸ Art. 180.- La designación de las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes se realizará por concurso de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana. Se elegirán seis vocales profesionales en Derecho y tres profesionales en las áreas de administración, economía, gestión y otras afines.

¹⁰⁵⁹ Al respecto, uno de los discursos principales del gobierno es cumplir la política pública “no solo extraordinariamente bien, sino extraordinariamente rápido”. Este discurso se repite en varios discursos gubernamentales y enlaces ciudadanos.

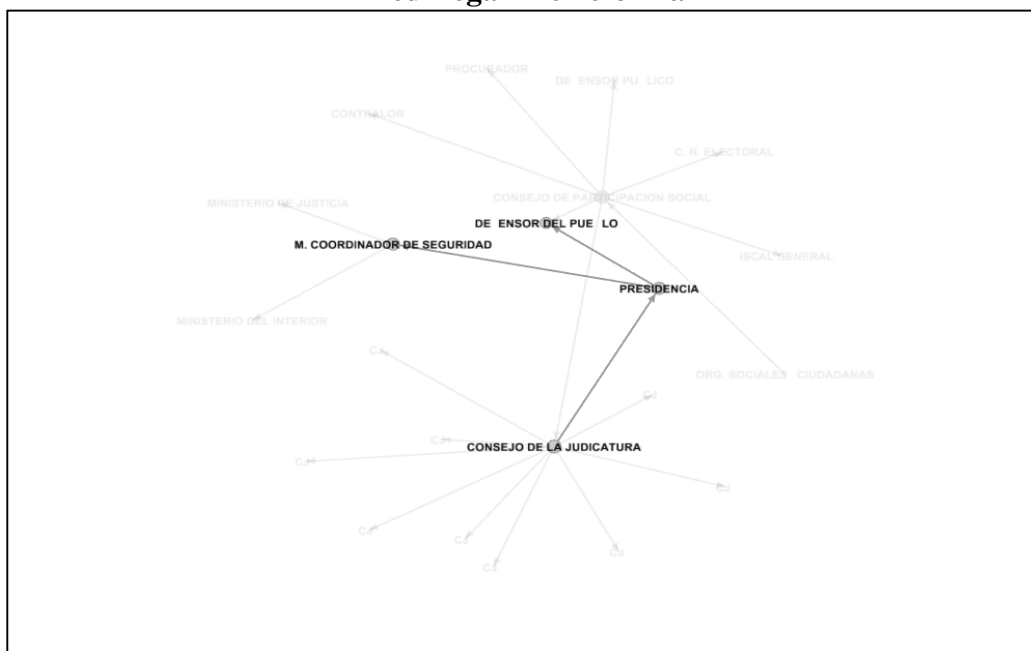
¹⁰⁶⁰ WELP, Y.: “El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia” en *Diálogos Latinoamericanos*, núm. 16, 2009, pág. 149.

¹⁰⁶¹ Entrevista informante 2.

¹⁰⁶² Enlace ciudadano 209 desde Pujilí, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=qy_GcSfhdVc

número similar de aristas. El gráfico se lo ha realizado de manera aleatoria, con el objetivo de que no se interprete la jerarquía legal, sino la construcción en interrelación con los diferentes actores; no existe una institución que soporte en ella misma todo el peso del poder en lo correspondiente a la construcción de un esquema administrativo capaz de reformar, cosa que está prevista en el diseño institucional¹⁰⁶⁴. A pesar de que el presidente tiene varias competencias a nivel constitucional, y se constituye como un mandatario con fuerte poder, administrativamente no tiene control directo sobre varios funcionarios. Al especificar la red que el presidente, según la Constitución, controla de forma directa, se encuentra con lo siguiente:

Gráfico N° 20:
Red directa de control administrativo -Presidencia de la República,
Red Legal Pre-reforma



Fuente: Constitución, Código Orgánico de la Función Judicial, simulado en Gephi, bajo distribución ForcedAtlas2.

Este hecho es importante, en términos prácticos, porque el presidente sólo sugiere representantes para el Consejo de la Judicatura y para Defensor del Pueblo, pero no participa en la operación directa de la decisión de estos funcionarios. Excepción particular son los Ministerios “de línea”, ya que su posición administrativa, al menos en teoría,

¹⁰⁶⁴ Para poder realizar una reforma, se plantea un sistema integrado de instituciones con las siguientes características: a) inclusivas e igualitarias para generar la unidad en la diversidad; b) dotadas de una autonomía relativa de clases y grupos dominantes, y c) contar con puntos de apoyo de un poder estatal fuerte en la administración pública. Cfr. MAYORGA URQUIZA, G: “Del Estado burgués al Estado del Buen Vivir” en *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*, Senplades / 1a edición, Quito, 2014, pág. 280

obedece al Ministerio Coordinador¹⁰⁶⁵. Como veremos, en la práctica no sucede y el papel de los Ministerios Coordinadores todavía no está resuelto totalmente; las funciones y competencias entre Ministerios no terminan siendo claras y no se sabe si existe un papel de coordinación.

Otra cosa es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Este organismo tiene una importante actividad en el nombramiento de actores de todos los organismos de control horizontal¹⁰⁶⁶. Se plantea como un medio de que la ciudadanía tome un rumbo protagónico en la gestión de la *res pública*¹⁰⁶⁷. Al hacer énfasis en su *neighborhood* (vecindario)¹⁰⁶⁸, es decir sus instituciones dependientes a nivel de nombramiento¹⁰⁶⁹, nos encontramos con que el CPCCS es un mecanismo que nombra funcionarios de control a expensas de la ciudadanía, por cuanto estos actores son elegidos a organizaciones sociales¹⁰⁷⁰, cosa que genera un voto indirecto previsto legalmente, activo y polarizado¹⁰⁷¹. El nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura nacía de estas instituciones, cosa que ayudaba a la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo. Había menos posibilidad de desarrollo de acuerdos políticos, por no tener conexiones directas en la red, y cerraba a su vez una injerencia directa¹⁰⁷². La separación entre el Consejo de la Judicatura (y sus administrados), era una oportunidad de que se ejerciera el control horizontal¹⁰⁷³. Obviamente, esto dependía de dos: la existencia de una

¹⁰⁶⁵ Esta instancia se supone como una instancia de control de las acciones de rectoría y planificación de la política pública. Cfr. SENPLADES (2007): Reforma democrática del Estado: Rediseño de la función Ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial, SENPLADES, Quito, págs. 15-16.

¹⁰⁶⁶ Por mandato constitucional, los miembros de la CPCCS nombran: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Procurador/a General del Estado, Primera Autoridad de la Superintendencia de Bancos Y Seguros, Primera Autoridad de la Superintendencia de Compañías, Primera Autoridad de la Superintendencia de Telecomunicaciones, Primera Autoridad de la Superintendencia de Economía Popular Y Solidaria, Miembros del Consejo de la Judicatura.

¹⁰⁶⁷ Art. 100 Constitución.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos

¹⁰⁶⁸ El vecindario se refiere a los actores directos conectados con un nodo. Cfr. WASSERMAN y FAUST (2013): op. cit., pág. 491.

¹⁰⁶⁹ WASSERMAN, S; FAUST, K (2013): op. cit. pág. 476

¹⁰⁷⁰ Art. 55 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social: El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para cumplir sus funciones de designación, organizará comisiones ciudadanas de selección que estarán encargadas de realizar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la designación de las siguientes autoridades: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley.

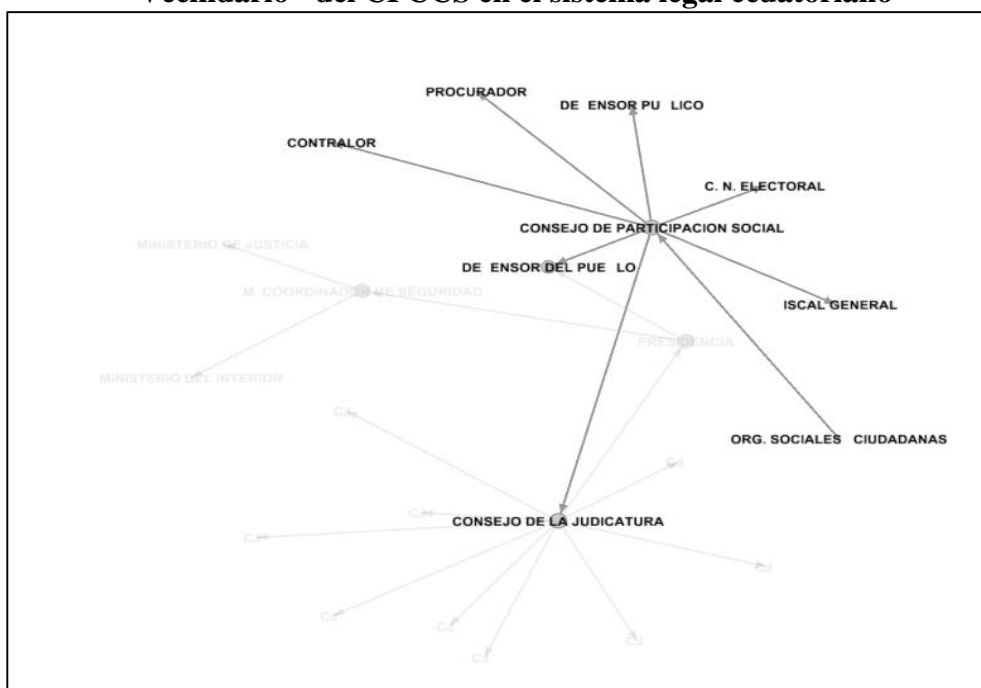
¹⁰⁷¹ Cfr. ZUBER, J. A., CROTT, H. W., y WERNER, J.: "Choice shift and group polarization: An analysis of the status of arguments and social decision schemes", en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 62, num. 1, 1992, pág. 50-61

¹⁰⁷² Esto debía implicar un mecanismo de negociación constante, que haga que ese diseño institucional rígido no entorpezca la acción del Ejecutivo. Cfr. SERRAFERO, M.: "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto" en Revista mexicana de sociología, vol. 60, núm. 2, 1998, pág. 177.

¹⁰⁷³ Esto implicaría aumentar la capacidad del CNJ para romper el control de los políticos, cuyo nivel era alto según la constitución 2008. Cfr. MORENO, E.; CRISP, B; SOBERG SHUGART M.: "The Accountability Deficit in Latin America", en *Democratic Accountability in Latin America*, op cit. pág. 105.

amplia participación ciudadana, cosa que a nivel poliárquico es imposible con la red expuesta, y que el CPCCS no sucumbiera a las presiones del Ejecutivo¹⁰⁷⁴.

Gráfico N° 21:
"Vecindario" del CPCCS en el sistema legal ecuatoriano



Fuente: Constitución, Código Orgánico de la Función Judicial, simulado en Gephi, bajo distribución ForcedAtlas2.

La red legal, estadísticamente, tiene un diámetro de 5 unidades (pasos totales entre un extremo de la red a otro¹⁰⁷⁵), un radio de 3 nodos principales y, al calcular el largo promedio de pasos que el sistema constitucional permite, establece un número de 2 645, que se calcula en función de 462 pasos posibles¹⁰⁷⁶. Dado que la red está construida *ex profeso* en torno a un organismo de control horizontal y judicial, no incluye a otros actores. Hay que tener en cuenta que no se generan *clusters*, o zonas de ida y regreso de nombramientos¹⁰⁷⁷. Corresponde a un sistema weberiano clásico; asegura que no existan conexiones administrativas colusorias que generen influencias sobre los sistemas de funcionarios; los jueces obedecen directamente a un organismo colegiado de 9 miembros

¹⁰⁷⁴ Eso implica la construcción de un Estado de "derechos" redefiniendo la centralidad de los derechos de las personas sobre el Estado y sobre la Ley. Cfr. ÁVILA, R. (2011b), op. cit., pág. 136.

¹⁰⁷⁵ WASSERMAN, S; FAUST, K (2013): op. cit., pág. 134

¹⁰⁷⁶ Respuesta del Software Gephi a partir del algoritmo establecido por BRANDES, U., "A Faster Algorithm for Betweenness Centrality", en *Journal of Mathematical Sociology*, vol. 25, num. 2, 2001, págs. 163-177.

¹⁰⁷⁷ WASSERMAN, S; FAUST, K (2013): op. cit., pág. 234.

que debe generar, dada su amplitud, varios equilibrios para mantener el control de la estructura, sin existir una acción directa con el Ejecutivo.

Finalmente, como hecho más importante, la Constitución de 2008 no es clara al establecer la rectoría del sistema judicial en favor del Consejo de la Judicatura, habida cuenta que no le permite participar en la integración de los otros organismos del sistema; todos los organismos nacen del poder popular o dependen del Ejecutivo¹⁰⁷⁸. En suma, el paradigma constitucional citado responde a la historia ecuatoriana —que supone a las cartas magnas como proyectos sociales de largo alcance¹⁰⁷⁹. Es un acierto establecer al CNJ como un organismo de rendición de cuentas, para descentralizar la capacidad nominadora y el poder político, dando a la ciudadanía un importante papel en el nombramiento de instituciones de control. De tal manera, se reforzaba el paradigma del juez transformador social como un sustrato de su capacidad. La duda es que una decisión indirecta se deja libre a actores de veto: los miembros de los organismos de control. Entonces, la participación ciudadana se puede ver limitada por el poder fáctico que haya entendido esta mecánica para cooptar espacios.

b) Red funcional pre-Consulta Popular

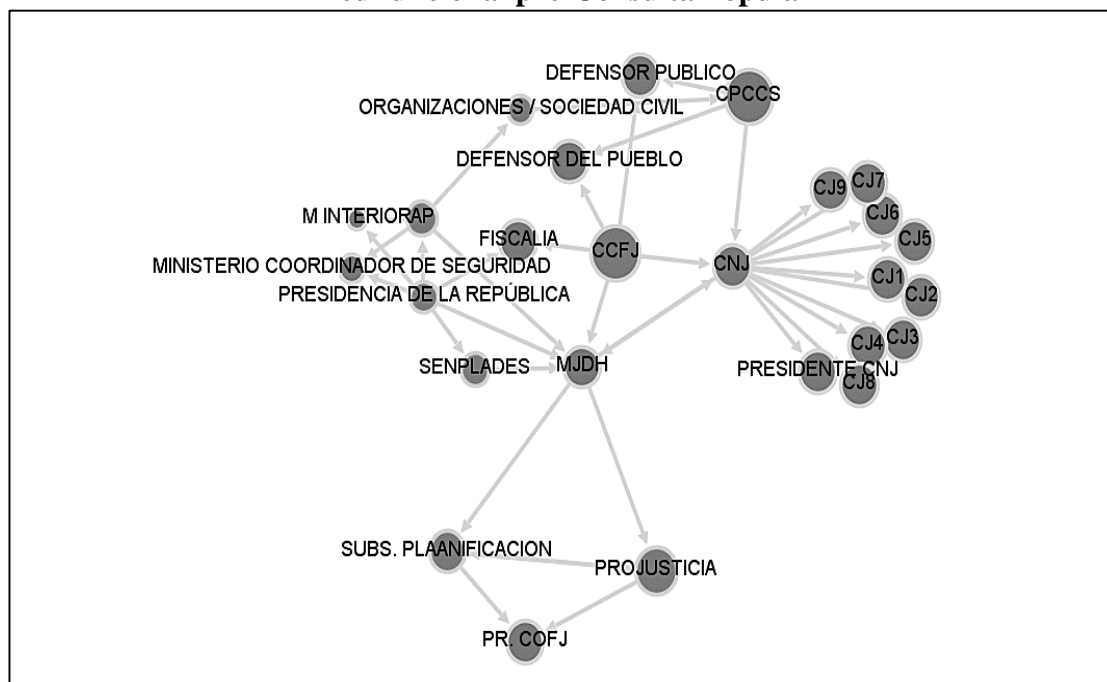
Al construir la situación política pre-Consulta, el tema cambia cuando la situación muestra el fenómeno político arriba anotado, y también se muestra cómo —hablando administrativamente— se centralizaba la decisión en un grupo pequeño de funcionarios. Esta red es muy diferente a la red legal toda vez que incluye a los actores administrativos y está prevista desde los funcionarios que participaron en el proceso¹⁰⁸⁰. De la misma, puede advertirse una serie de elementos de interpretación:

¹⁰⁷⁸ ÁVILA LINZÁN, L. (2008a): op. cit. pág. 234-235.

¹⁰⁷⁹ ÁVILA, R. (2011b), op. cit. 246.

¹⁰⁸⁰ Información levantada de ocho informantes anónimos.

Gráfico N° 22:
Red funcional pre-Consulta Popular



Fuente: Informantes calificados, simulado en Gephi, bajo distribución ForcedAtlas2

La construcción de esta red tiene las siguientes consecuencias: no existe una jerarquización administrativa entre los Ministerios Coordinadores y los Ministerios de línea. En ese momento los Ministerios Coordinadores no estaban formados¹⁰⁸¹, y su capacidad de incidencia frente a estructuras medianamente en funcionamiento como el MJDH (formado al inicio del mandato presidencial) era mínima, por lo tanto, no tenían conexiones en la red.

Por otro lado, se establece una absorción de la agencia independiente (Projusticia) hacia el Estado central. Esto es una evidencia del interés del aumento de la regulación y el retorno al Estado, planificado como base del proyecto político¹⁰⁸². Existe una centralidad, tal como lo plantea el sistema institucional previsto en la Constitución, a favor del Ejecutivo, ya que sus relaciones se enmarcan tanto a nivel administrativo y a nivel político, ya que compartía su doble calidad de líder de Alianza PAIS y presidente de la República. Esto no afectaba el paradigma constitucional previsto, pero si muestra que la tendencia histórica de aumento de competencia y poder fáctico a favor del Ejecutivo se mantuvo. Se establecen tres “vecindarios” principales en la red, uno formado por los

¹⁰⁸¹ Decreto Ejecutivo 726, de 8 de abril de 2011.

¹⁰⁸² Finalmente, esta unidad fue disuelta en marzo de 2012.

ministerios y la Presidencia de la República, otro formado por el Ministerio de Justicia y otro por el Consejo de la Judicatura. Es interesante ver que ninguna de las relaciones entre los actores sean negativas, a excepción del bloqueo institucional mutuo entre el Ministerio de Justicia, y el CNJ. Los nueve vocales del CNJ no tenían contactos con el resto de actores; la canalización de las relaciones se plantea a través del presidente del Consejo de la Judicatura.

Existe un aislamiento entre el CNJ y el presidente, ya que su único canal de índole legal no tiene acceso al Consejo. Incluso, los organismos que pudieran ser capaces de enmarcarse dentro del proceso como generadores de política, como el Consejo Consultivo de la Función judicial, se encuentran aislados de la red y no tienen canales de gestión, especialmente a nivel presupuestario o de ajuste con las funciones que debería tener respecto con el Ejecutivo. Existe un aislamiento del Consejo de la Judicatura con los mecanismos de planificación nacional (SENPLADES). A pesar de contar con autonomía, no hay un canal que logre normalizar las relaciones en torno a los paradigmas establecidos por el Ejecutivo (PNBV) y los derechos constitucionales como mecanismos de planeación de política pública (línea en gris).

Hay un aislamiento importante entre Ejecutivo y los mecanismos de nombramiento de jueces. El único canal con el que se cuenta es el CPCCS, pero hay un mecanismo de control –que tiene un alto coste político–: para poder elegir miembros del Consejo, el Ejecutivo tiene que promocionarlos a través de organizaciones sociales. Dado que el modo de gestión electoral de AP se centra en el apoyo a la figura del presidente¹⁰⁸³, cualquier acto positivo y negativo del Consejo (por ejemplo, el nombramiento de un Consejo de la Judicatura lento o ineficiente) se traslada en forma de responsabilidad al Ejecutivo. Esto confirma que la percepción ecuatoriana respecto a suponer al presidente como único responsable de la política pública y, finalmente, como quien debe reparar los errores que puedan provocarse.

Además, se evidencia que hay pocos organismos técnicos, y varios organismos políticos dentro de la red, cosa que inicialmente estaría en contra de la hipótesis delegativa, hasta

¹⁰⁸³ Esto genera un riesgo, ya que no hay diferencia entre la gestión pública y la campaña política, ya que la primera puede verse interpretada según el estilo electoral, que apropia de los mecanismos populistas Cfr. PEREZ ORDÓÑEZ, P. (2010): op. cit., pág. 162.

que se comprueba que se empatan como mecanismos populistas clásicos ecuatorianos de los años noventa¹⁰⁸⁴. Todos estos organismos son introducidos en el imaginario político como mecanismos técnicos, trabajadores y con baja tendencia a la corrupción, cosa que es repetido en todos los espacios por el régimen¹⁰⁸⁵. El Consejo Consultivo de Justicia, que unía a varios organismos que tienen tensiones por cuanto llegan a estar enfrentados entre sí en litigio, debía hacer cesiones entre diferentes actores; AP tenía que utilizar el capital político presidencial para poder escoger a los miembros del CPCCS y el presidente selecciona políticamente a su gabinete, cuya legitimidad es la misma que la del presidente. De hecho, a pesar del discurso *meritocrático*, su nombramiento solo depende del presidente de la República¹⁰⁸⁶.

La red construida es mucho más complicada sobre el sistema constitucional: tiene 26 nodos y 38 aristas, pero con una disminución de los pasos necesarios para que los actores puedan tomar decisiones: se disminuye el largo promedio de pasos entre actores a 2. 179 y los caminos más cortos entre actores a 145. Esto puede explicarse por dos medios: la existencia de lazos institucionales que hacen más efectivo el trabajo, o la existencia de informalidad, justificada en la eficacia de la acción pública, lo que estaría acorde a la acción del presidente. Finalmente, hay sólo dos actores que no reciben lazos e influencia política: el mandante primario (la ciudadanía / organizaciones sociales) y el mandatario primario.

Al comparar esto con el modelo de trayectoria de reforma y el sistema de actores de veto, se puede observar lo siguiente: la Constitución de 2008, al dar mayor participación ciudadana, crea un doble mecanismo supuestamente de equilibrio: un CPCCS con amplias capacidades de elección, y un Ejecutivo con amplias facultades. Lo que sucedía antes de la Consulta Popular del 2011 era que los canales administrativos estaban bloqueados entre las instituciones. Este bloqueo era inexplicable para el Ejecutivo, por

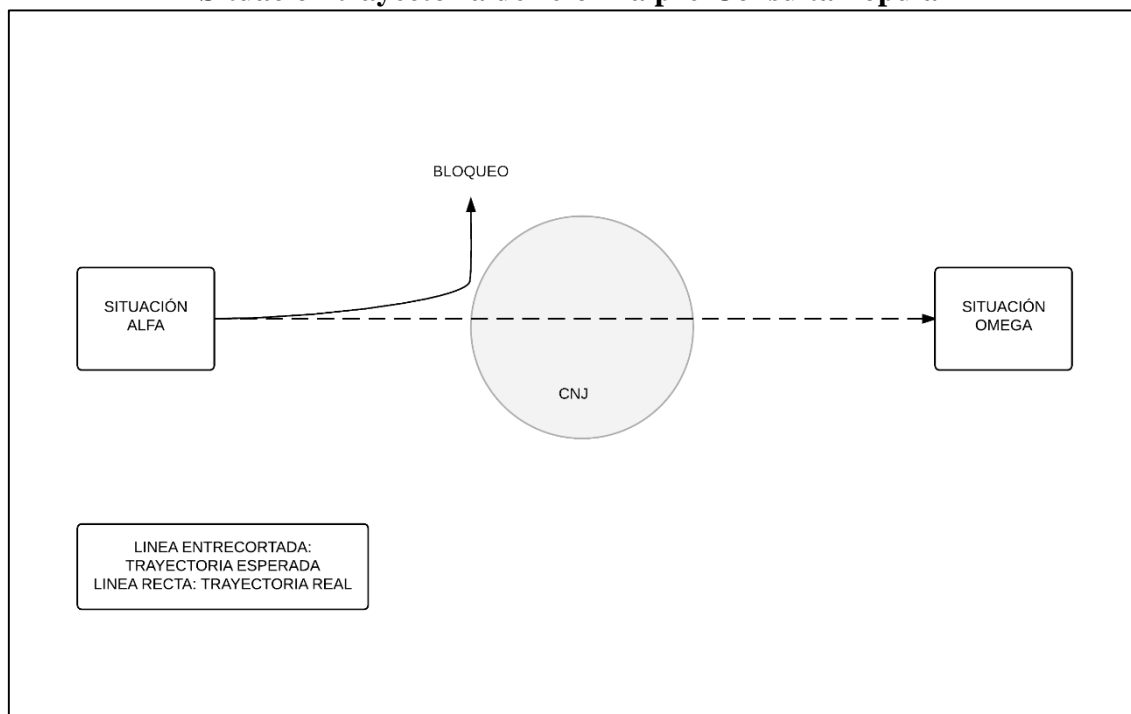
¹⁰⁸⁴ Estos son “las virtudes de la gestión tecnocrática, de las lógicas empresariales privadas, la espontaneidad y moralidad de la “sociedad civil”, el valor de los independientes o outsiders” ECHEVERRÍA, J. (2007) op. cit., pág. 28.

¹⁰⁸⁵ “... estamos construyendo el sueño ecuatoriano, un sueño forjado con alegría, manos limpias, mentes lúcidas y corazones ardientes” CORREA, R: Discurso 6 años de Revolución Ciudadana. Disponible en <http://www.politica.gob.ec/presidente-rafael-correa-el-gran-desafio-es-tener-patria-por-siempre/>

¹⁰⁸⁶ Art. 151.- Las ministras y los ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República, y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. Serán responsables política, civil y penalmente por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de sus funciones, con independencia de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado. Para ser titular de un ministerio de Estado se requerirá tener la nacionalidad ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad previstos en la Constitución. El número de ministras o ministros de Estado, su denominación y las competencias que se les asigne serán establecidos mediante decreto expedido por la Presidencia de la República.

cuanto se había invertido capital político en nombrar a los miembros del CPCCS¹⁰⁸⁷ (que habían elegido a los mismos miembros del CNJ que impedían el trabajo del Ejecutivo). En suma, *el mismo Ejecutivo ecuatoriano creó un actor de veto dentro del sistema institucional*. Esto, por sí sólo, no es negativo si se considera que el veto no sólo implica negativa, sino modulación o influencia que mejoran el pluralismo y el estatuto de oposición en el sistema. En este caso, al contrario, la negativa hacía imposible que el Ejecutivo pudiera actuar ya que estaba sujeto a los canales institucionales que el Derecho Público posibilita, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 23:
Situación trayectoria de reforma pre-Consulta Popular



Fuente: POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2010), Elaboración propia.

Esta situación, se puede evidenciar en la forma en que ha sido practicado el inicio de la reforma judicial en el Ecuador. El diseño institucional del proceso, inicia con la Consulta Popular de 2008. Esta consulta tuvo 10 preguntas, cada una con distintos temas, fue abordada como una oportunidad para inducir una aceptación del proceso de reforma, iniciando por el Consejo de la Judicatura. En la pregunta 4 y 5, la decisión de la

¹⁰⁸⁷ Esto provocó que se dé meses después un fenómeno manifestado por un consejero, en minoría del CPCCS: “lamentablemente no se ha cumplido lo aprobado en la Constitución. Trasladado a la práctica, vemos que la participación ciudadana y la meritocracia han quedado en el olvido; lo que se ha hecho es mediante una mayoría designar a autoridades vinculadas directamente con el Ejecutivo”, DIARIO LA HORA: “Participación ciudadana al servicio de Alianza PAIS”, Lunes, 6 de Febrero de 2012, disponible en http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101279100/-1/Participaci%C3%B3n_ciudadana_al_servicio_de_Alianza_PAIS_.html#.VJLfnCuUePs

Presidencia de la República fue proponer una consulta popular con el objetivo de poner a decisión de los electores dos preguntas: sustituir al Consejo de la Judicatura por una terna *pro tempore*, con la función específica de reestructurar a la función judicial, y por otro lado, cambiar -y en el evento que se apruebe la pregunta anterior- modificar la composición del mencionado Consejo¹⁰⁸⁸. Debe tenerse en cuenta que en ese momento ya se contaba con una mayoría legislativa previa, en la Función Ejecutiva, y con una mayoría de gobierno en la Función de Transparencia y Control Social, cosa que se acentuó en meses siguientes.

En tal razón, la entrada de grupos sociales a la discusión de la agenda del proceso de reforma de justicia, se realizó únicamente por canales mediados por el Ejecutivo, y con la complicación que ningún otro espacio era considerado como válido por el mismo, dado que la plataforma de debate ciudadana más natural – los medios de comunicación – son considerados como arenas no válidas, ya que se trata, en palabras del régimen, como elementos del capital mercantilista, y por lo tanto contrarias al núcleo del proceso político del régimen¹⁰⁸⁹.

La decisión del Ejecutivo obligaba nuevamente a poner su capital político en riesgo, y a poner la figura del presidente como actor político a través de una Consulta Popular para legitimar su acción. Al ganar legitimidad, se mantendría la idea de Linz, en la que si un presidente se introduce en una elección, su margen de “suma cero” hace que se tenga que escoger entre ganarlo todo o perderlo todo¹⁰⁹⁰. Ahora, en el hecho de ganarlo todo, el

¹⁰⁸⁸ Pregunta 4: Pregunta # 4: ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

Pregunta 5: ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5?

ANEXO 5

Enmiéndese la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera: "Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados, y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá; por el Fiscal General del Estado; por el Defensor Público; por la Función Ejecutiva; y por la Asamblea Nacional. Los delegados mencionados en el inciso anterior, serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros"

¹⁰⁸⁹ En palabras del Secretario de Comunicación, Fernando Alvarado: "no se podía llevar adelante un proceso de cambios tan profundo como el que Correa quería, sin la polarización". Bajo la óptica del ministro de Comunicación, la política es un ring en el que hay que vencer al contrario. "Tienes que derrotarlo en sus aspiraciones, intereses y privilegios. Tienes que ubicar al contrario en la otra esquina. Allí está la polarización". Los medios eran, dijo, como "una maleza que había que limpiar. Le dije al Presidente que la maleza siempre está allí, y siempre iba estar, y que en consecuencia sólo tenía dos caminos: darle espacio y negociar con ellos, lo que implicaba dejar la maleza crecer, podándola sólo de vez en cuando [...] El otro camino era sacarlos de la cancha". Alvarado recuerda haberle dicho al Presidente: "Pero para eso tiene que cortar la maleza y podarla todos los días, porque no se va a morir" MUÑOZ B.: "Ecuador se fue a la guerra" en *Revista Gatopardo*, edición Ecuador, núm.2, septiembre 2012.

¹⁰⁹⁰ LINZ, J: "The perils of presidentialism" en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pág. 56.

sistema a construirse debería adaptarse a la decisión que el constructor del sistema considere adecuado, ya que se obtuvo toda la legitimidad y poder político. Este proceso será explicado en la siguiente sección.

D) Consejo de la Judicatura de Transición: reformismo y neutralización del control horizontal (2011-2012)

Una vez asegurado el triunfo en la Consulta Popular, era necesario cumplir con el mandato dado por el pueblo en las urnas, por lo que se establece una enmienda en la Constitución 2008. Se disolvió el actual pleno del Consejo de la Judicatura, y su estructura de 9 miembros¹⁰⁹¹. En su reemplazo, se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el presidente de la República, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político. Este cuerpo colegiado fue definido como el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, con altas capacidades de gestión y autonomía¹⁰⁹². Debe tenerse en cuenta que se obvia el procedimiento de participación y control establecido a favor de una elección por parte del CPCCS. Este hecho es de capital importancia, considerando que hay una decisión consciente del Ejecutivo de dar un rodeo a favor del mecanismo constitucional¹⁰⁹³. Esto fue amparado gracias a una resolución de la Corte Constitucional Ecuatoriana, que manifestó:

“Este cambio de conformación del órgano no transforma sus atribuciones, al contrario, viabiliza la implementación de las competencias otorgadas al nuevo Consejo de la Judicatura, que aún no habían sido ejercidas por el órgano cesante”¹⁰⁹⁴.

Aunque no es el objetivo de esta investigación plantear una posición sobre los hechos o méritos de una resolución, es importante anotar que las normas jurídicas constitucionales

¹⁰⁹¹ El presidente de ese Consejo manifestó públicamente su desacuerdo con la medida y mantuvo una breve resistencia a través de acciones constitucionales que finalmente fueron desechadas en la misma Función Judicial. DIARIO EL TELÉGRAFO, “Juez ratifica destitución de Cevallos”, 08 de julio de 2011, disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/juez-restituye-a-cevallos-en.html> con acceso el 20 de diciembre de 2014.

¹⁰⁹² Art. 264 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)

¹⁰⁹³ Este rasgo es importante, ya que esta actitud de la Corte Constitucional, podría analizarse como una muestra que existen mecanismos sutiles de presión hacia el sistema judicial, por lo que la hipótesis de O'Donnell se comprueba.

¹⁰⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL ECUADOR: Dictamen de Constitucionalidad de Referéndum Resolución de la Corte Constitucional, Registro Oficial Suplemento 391 de 23 de febrero de 2011.

deben ser entendidas como un sistema armónico¹⁰⁹⁵, por lo que el colapso de una norma debe entenderse como un atentado a todo el sistema, dada su interdependencia normativa¹⁰⁹⁶. La Corte Constitucional debió tener en cuenta la existencia de una obligación de cumplir con la normatividad planteada y que esa decisión se encuentre motivada. Este Consejo de la Judicatura de Transición tendría todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el COFJ, y ejercería sus funciones por un período improrrogable de 18 meses. No existe en ningún documento técnico para la razón del plazo de 18 meses, debe tenerse en cuenta que procesos menos ambiciosos tomaron varios años¹⁰⁹⁷. La Corte Constitucional es el único actor que explica este tiempo, con un discurso circular a la luz de la opción planteada desde el Ejecutivo¹⁰⁹⁸.

La orientación derivada de la Presidencia de la República se basó en un deseo de cambio radical del sistema de justicia, como componente estratégico de la transformación del Estado, promocionado como un ofrecimiento de campaña electoral¹⁰⁹⁹. Desde su fundación, se planteó un modelo de reforma basado en acciones de segunda generación, signado con altos niveles de planificación, y en la provisión de recursos basada en el sistema de declaratoria de emergencia, con el fin de evacuar las causas represadas a través de la creación de juzgados de descongestión de causas penales. Otro elemento fue la creación de juzgados de flagrancia que integren los servicios de la Judicatura, Fiscalía y Defensor público, una necesidad imponderable, con el fin de cumplir las obligaciones constitucionales y legales¹¹⁰⁰. Se dividieron las actividades del consejo en seis ejes estratégicos¹¹⁰¹:

a. Talento humano: este sistema contempla la cobertura oportuna de vacantes; estructurar y fortalecer la Escuela de la Función Judicial mediante la utilización de recursos tecnológicos; creación de un sistema de remuneraciones variables, el desarrollo

¹⁰⁹⁵ La interpretación Integral implica que el juzgador debe analizar “en la medida en que versará tanto sobre el fondo como sobre la forma de todo el cuerpo normativo y tendrá como parámetro de juicio todo el articulado de la Constitución” CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-461/11, de 2 de junio de 2011.

¹⁰⁹⁶ CORTE IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101.

¹⁰⁹⁷ Como comparación, la reforma procesal penal chilena empezó en un proceso gradual desde el año 2000y el 2005.

¹⁰⁹⁸ “Finalmente y para garantizar el carácter temporal de transición y la vigencia plena de la Constitución, esta Corte dispone la improrrogabilidad del plazo definido en la propuesta, esto es, de 18 meses, en los cuales el nuevo Consejo de la Judicatura de transición deberá reestructurar la Función Judicial”. CORTE CONSTITUCIONAL ECUADOR, op. cit.

¹⁰⁹⁹ Dentro de la construcción de AP como movimiento político, se planteó la necesidad de hacer un cambio radical en la construcción del sistema judicial, previsto como una “revolución de la justicia” HERNANDEZ, V.: “Ecuador: avances y desafíos de Alianza País” en *Nueva Sociedad*, núm. 234, 2011, pág. 136.

¹¹⁰⁰ Véase arts. 75,77, y 169 de la Constitución

¹¹⁰¹ CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANCISIÓN (2014): *¡CUMPLIMOS!, Rendición de Cuentas Julio 2011 - Enero 2013*, CJT, Quito, págs. 9-10

del escalafón de la carrera judicial y la normativa de talento humano.

b. Modelo de gestión: busca aprovechar el COFJ para construir un nuevo modelo de gestión que genere un conjunto de procesos para proveer servicios de calidad, pertinentes, oportunos, eficientes y eficaces. El propósito fundamental es que las juezas y los jueces se dediquen únicamente al ejercicio de sus competencias y no a tareas administrativas. La implementación de la oralidad y el nuevo modelo de gestión debería, según las expectativas del proceso, reducir los tiempos de tramitación y digitalizar las causas.

c. Infraestructura civil: este componente busca adecuar los espacios existentes, mejorar la infraestructura y crear edificios inteligentes para garantizar flexibilidad, seguridad, comunicación y autonomía, y establecer una estructura operativa y funcional que garantice mejoras sustanciales en la calidad de los servicios, procesos estandarizados de acuerdo con la norma jurídica, competencias, roles, actividades y productos y servicios definidos que se sostengan en una gerencia ágil.

d. Infraestructura tecnológica: busca dotar de infraestructura tecnológica robusta a las entidades del sistema judicial, a fin de mejorar los servicios de acceso a la información. Además de lo anterior, se propone incorporar sistemas de comunicación seguros para la transmisión de información procesada en las unidades judiciales a escala nacional e implementar aplicaciones informáticas que aseguren la integridad y el acceso transparente a la información pública.

e. Cooperación interinstitucional: el planteamiento está enfocado a desarrollar procesos de coordinación interinstitucional entre la Función Judicial y las demás funciones del Estado. Además pretende articularse con la comunidad internacional y con otros sectores para generar un ambiente adecuado, compromisos institucionales y políticas de transformación de la Justicia.

f. Gestión financiera equitativa: asignar los recursos financieros a cada uno de los ejes de forma equitativa, administrar los recursos financieros bajo términos de transparencia, oportunidad y equidad, para garantizar y cuidar los recursos institucionales, con el objetivo de gestionar la asignación de recursos en conformidad con los requerimientos planteados en el programa de reestructuración de la Función Judicial.

Estos seis ejes de trabajo fueron presentados públicamente el 8 de julio de 2011¹¹⁰². Lo que importa es conocer de dónde surgió este modelo y a qué paradigmas de la gestión pública responde. Los borradores iniciales surgieron como una propuesta al Consejo de la Judicatura, desde el MJDH, entre enero y mayo de 2011¹¹⁰³. Este hecho, por sí sólo, no puede considerarse de ninguna manera una intrusión al sistema judicial ya que la norma constitucional no plantea quién debe tener la rectoría de un proceso de implantación. Si se explican los ejes de la reforma (talento humano, modelo de gestión, infraestructura civil, infraestructura tecnológica, cooperación interinstitucional y gestión financiera equitativa), existen ciertas similitudes con el proceso de mejora de la misma Función Ejecutiva.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la judicial es una entre un cúmulo de reformas realizadas desde el Estado central en todos los órdenes de la administración nacional. Estas estaban basadas en un proceso de normalización conocido como Modelo de Reestructuración o “Modelo R”¹¹⁰⁴. Este modelo nace como consecuencia de un préstamo hecho por la banca multilateral¹¹⁰⁵ a pesar del discurso público del Ejecutivo en contra de estos organismos¹¹⁰⁶. Este sistema, integrado por un componente de renovación institucional y un sistema de gobierno por resultados¹¹⁰⁷, tiene los siguientes componentes: planificación de la organización institucional, gobierno por resultados (GPR), gestión de planes, programas y proyectos, gestión de procesos, gestión y optimización del talento humano por reestructuración y herramientas complementarias al modelo de reestructuración¹¹⁰⁸. Al comparar los ejes de la reforma del sistema judicial (talento humano, modelo de gestión, infraestructura civil, infraestructura tecnológica,

¹¹⁰² EL MERCURIO, “Reestructuración de la justicia en el país consta de seis ejes”, Publicado el 2011/08/10, disponible en <http://www.elmercurio.com.ec/292345-reestructuracion-de-la-justicia-en-el-pais-consta-de-seis-ejes/#.VJQHb14AA> con acceso el 20 de diciembre de 2014.

¹¹⁰³ Informante No. 2 (Funcionaria Pública). Entrevista realizada el 15 de julio de 2014.

¹¹⁰⁴ Modelo de Reestructuración es “el conjunto de procesos, actividades y herramientas interrelacionadas en un sistema de gestión institucional fundamentado en políticas, mediante el cual busca consolidar e innovar a las instituciones de la Administración Pública Central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva bajo los principios constitucionales que regulan la Administración Pública y optimizar con eficiencia la gestión de la misma, los recursos del Estado, la mejora en la calidad de los servicios a la ciudadanía y el desarrollo del servidor público”. Decreto Ejecutivo 996, Registro Oficial N° 599 - Lunes 19 de diciembre del 2011, Art. 1

¹¹⁰⁵ Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (ECL1094) realizado entre el BID y la República del Ecuador, con el fin de remodelar los sistemas de gestión en 119 instituciones del Sector Público Ecuatoriano.

¹¹⁰⁶ Al respecto, hay un comportamiento errático con los organismos internacionales. A pesar de que se replantea una profunda renovación del sistema internacional, el Estado ecuatoriano mantiene sus dudas con organismos internacionales de derechos humanos (como la Comisión Interamericana de DDHH), el arbitraje internacional, aunque ha realizado acercamientos importantes con centrales de crédito internacional.

¹¹⁰⁷ BID- SNAP: “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (EC-L1094), Informe de avance”, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38050458>

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, pág. 3.

cooperación interinstitucional y gestión financiera equitativa), existen ciertas similitudes con el modelo propuesto por la Función Ejecutiva.

En el caso del sistema judicial, lo sucedido fue que los ejes se generaron a partir de una decisión del MJDH, y fueron realizados por una consultora externa¹¹⁰⁹. El comportamiento observable por parte del MJDH es que se basó en los ejes establecidos del modelo R. Esta transferencia de políticas, se ofrece al Consejo de la Judicatura y es utilizada como la base para la reforma. Una transferencia de políticas de estas características es adecuada y parte de un principio de coordinación de los poderes públicos aumentar la eficiencia y la eficacia, pero tiene dos errores principales, un administrativo y otro estructural/democrático: el primero está relacionado con que la necesidad de contar con respuestas efectivas en el poco tiempo del mandato del Consejo de la Judicatura de Transición. Esta situación impidió que un aprendizaje previo o un mecanismo endógeno de captación de necesidades (común en los acercamientos *top-down*), le diera a la organización la posibilidad de constituirse por sí misma. Por otro lado, hay un segundo peligro, esta vez democrático, basado en que la reforma no fue como los actores judiciales planteaban necesario, sino como el Ejecutivo consideró, y, además, fue encargada a un externo. A pesar de que es un hecho común en la gran mayoría de administraciones a nivel mundial, las consultoras tienen el riesgo de no dejar modelos de aprendizaje propios en el sistema público, pero sí pueden dejar mecanismos de dependencia a información y conocimientos¹¹¹⁰.

Finalmente, al adaptar un modelo administrativo del Ejecutivo en el sistema judicial, se rompía con el historial de reformas constantes realizadas en el país, que eran aportes endógenos y comprobables empíricamente. Este último elemento es otro aporte a la teoría delegativa. La dicotomía es un rasgo importante de los espacios de decisión en este tipo de democracia: la negación del pasado y la idea de la constante refundación de la acción administrativa, haciendo de la actividad weberiana tradicional un acontecimiento extraordinario, sujeto a la constante adaptación y cambios con los correspondientes riesgos en términos de seguridad jurídica y legalidad¹¹¹¹.

¹¹⁰⁹ Entrevista informante 4.

¹¹¹⁰ Cfr. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2010), op. cit., pág. 39.

¹¹¹¹ La información recogida a informantes, plantea que, en términos reales, la gestión de cualquier reforma depende de la aprobación del presidente (Informante 1).

En los 18 meses de la reforma judicial, a pesar de estas tensiones, pueden evidenciarse varios cambios (muchos de ellos francamente positivos considerando la situación de desorganización y anomia que se encontraba en una línea base). A este respecto, la información disponible plantea los siguientes resultados¹¹¹²:

Tabla N° 12:
Resultados Reforma Judicial del Consejo de la Judicatura de Transición: Agosto 2011-diciembre 2012.

Eje de Reforma	Resultado
Talento humano	Aumento del número de jueces. 101 jueces y juezas de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; 313 jueces y juezas en varias materias; 1 267 jueces y juezas y 532 notarios y notarias
Modelo de gestión	Implementación de un sistema integral de gestión del personal que incluye: cobertura de vacantes, fortalecimiento de la Escuela de la Función Judicial, remuneraciones variables y escalafón de la carrera judicial
Infraestructura civil	34 obras funcionales y 6 en etapa final. En total, durante 36 meses, se entregaron 199 obras
Infraestructura tecnológica	6 327 computadoras, telefonía IP, video conferencias, 73 salas de audiencias -de 250 previstas- para la oralidad de los juicios
Cooperación interinstitucional	Implementación de Unidades de Flagrancia, Contravenciones, Niñez y Adolescencia
Gestión financiera	Sistema de control de presupuesto y contratación
Control disciplinario	Aumento del 100% de gestión de causas internas de jueces
Depuración de causas	144 721 causas terminadas por mes en 17 meses

Fuente: CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANCISIÓN, (2014).

La siguiente sección analizará cómo se construyó la red de actores que dio sostenimiento al proceso, y cómo esta gestión se remite o no a la hipótesis de la democracia delegativa.

a) Red legal post-Consulta Popular

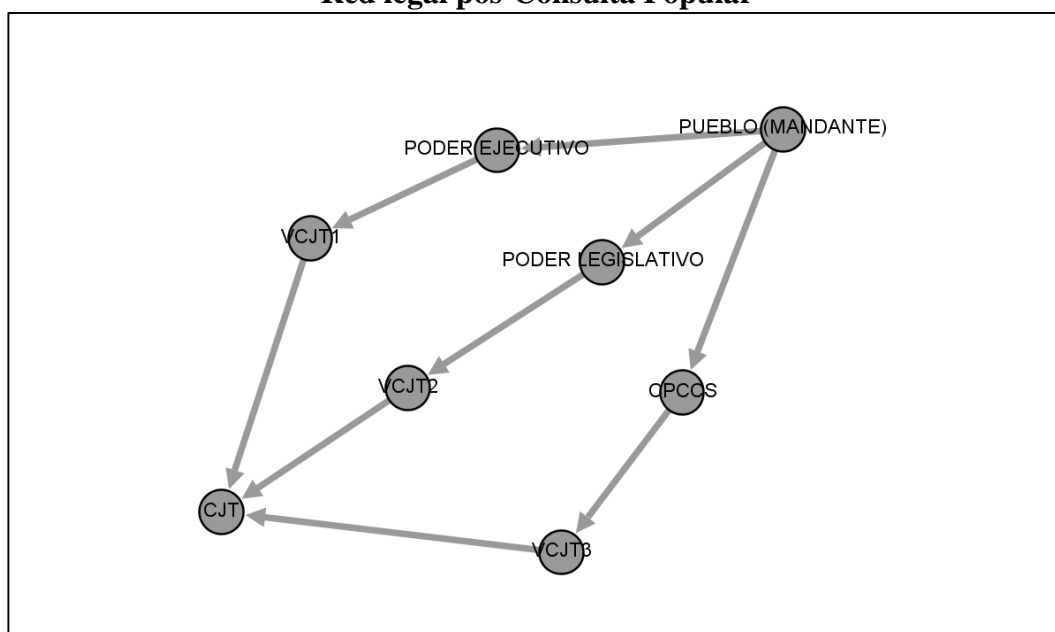
El resultado de la pregunta 4 de la Consulta Popular puede establecerse en el siguiente cuadro. Como se puede observar más abajo, la red legal construida por la constitución simplifica el modelo de elección de funcionarios, simplificándolo a una decisión de actores soberanos. El Consejo de la Judicatura definitivo se conformaría mediante el procedimiento establecido en la Constitución enmendada. Por ser materia del Consejo de la Judicatura actual, esto será materia de la próxima sección. Por otro lado, quedó sin efecto el concurso de méritos y oposición que lleva a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de los vocales del Consejo de la Judicatura. Con los resultados de la Consulta Popular ya proclamados públicamente¹¹¹³,

¹¹¹² Para más información Véase: CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANCISIÓN (2014), op. cit. págs. 79-210.

¹¹¹³ Resolución del Consejo Nacional Electoral No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 490 de 13 de Julio de 2011

la elección de los miembros del Consejo se realizó a través de los mecanismos previstos en la Consulta. El Ejecutivo eligió a un ex funcionario especializado en modelos de reforma del Estado¹¹¹⁴, la Asamblea nombró a una funcionaria cercana al Ejecutivo, y el Consejo de Participación Ciudadana nombró a un funcionario con fuertes vínculos con la Función Judicial. Al respecto, hubo sectores que manifestaron fuertes críticas sobre la elección de estos funcionarios (Paulo Rodríguez Molina, Tania Arias Manzano y. Fernando Yávar)¹¹¹⁵.

Gráfico N° 24:
Red legal pos-Consulta Popular



Fuente: Elaboración propia a partir del Régimen de Transición; simulado en Gephi bajo distribución ForcedAtlas2.

b) Red funcional post-Consulta Popular

A simple vista, la red construida es más compleja e involucra a más actores en el proceso. De su análisis surge una serie de elementos que deben ponderarse porque superan la red y ameritan entender el contexto de cambio y rotación institucional inmersa en el proceso¹¹¹⁶: Hay una centralidad en la en un espacio ocupado por la Presidencia de la

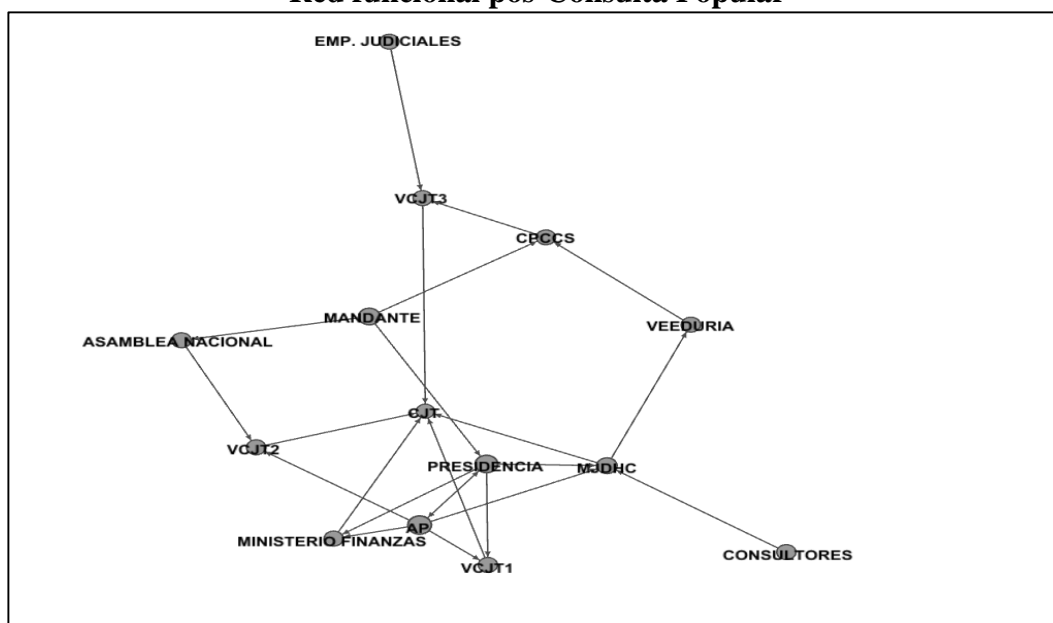
¹¹¹⁴ Este tema fue comentado en varios enlaces ciudadanos. Véase por ejemplo Enlace Ciudadano Nro. 326 desde Atahualpa, El Oro, 15/06/2013 <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano326/>

¹¹¹⁵ PAEZ A. (2013), op. cit., pág. 33-63.

¹¹¹⁶ Es por eso que el análisis de red implica no utilizar a la herramienta por si sola, sino aplicarla con un contexto que le otorgue significado. HOLLSTEIN, B.: "Qualitative approaches" en *The SAGE handbook of social network analysis*, SCOTT, J. y CARRINGTON, P. (eds.), SAGE publications, Londres, 2011, pág. 405.

República, el MJDH y el Consejo de la Judicatura de Transición. Esta centralidad hace que la acción presidencial se difunda en la red¹¹¹⁷. Se desplaza al mandante como un actor primario, ya que no tiene tantas acciones y competencias en la red como las tiene el Ejecutivo. Esta idea, que resulta contra fáctica a nivel técnico, muestra con claridad el sentido delegativo: en el momento que se da una elección, el actor delegado obtiene amplias competencias que centralizan su actuación, debido al diseño institucional dispuesto, con lo que la sociedad queda a merced de la gestión de la *res publica* a partir de sus decisiones¹¹¹⁸.

Gráfico N° 25:
Red funcional pos-Consulta Popular



Fuente: Elaboración propia a partir de informantes 1, 2 y 6, simulado en Gephi, bajo distribución ForcedAtlas2

Se debe resaltar el papel de AP como actor político, pero no central en el proceso, sino como un puente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto es políticamente claro, hasta recordar que AP no es un partido al uso, sino un movimiento que no tiene necesidad (hasta a nivel legal) de disciplina ideológica. Con una mayoría en la Asamblea y el control de la votación, era fácil escoger un adepto a su visión del mundo y de la administración judicial. Lo sucedido en el caso del procedimiento fue que la mayoría en la Asamblea generó una ventana de oportunidad a favor de una convergencia del Ejecutivo y Legislativo.

¹¹¹⁷ La Presidencia y el MJDH actúan como actores que tienen control de recursos, y son intermediarios entre actores, por lo que cuentan con una mayor centralidad en la red. Cfr. WASSERMAN S.; FAUST (2013) op. cit. pág. 196.

¹¹¹⁸ “Los votantes (como directores) delegar facultades en funcionarios públicos (agentes) a través de elecciones otorgando así con el mandato de actuar como sus representantes crean conveniente” BREUER A. (2007) op. cit. pág. 555-556.

Se comprueba el papel de los consultores como inyectores de conocimiento en la red de políticas¹¹¹⁹. Pollitt lo plantea como un mecanismo ambivalente, porque la forma en de la información que se recaba, a veces, se basa en la tendencia que busca el contratante y no en la información disponible¹¹²⁰. En el caso ecuatoriano, los alcances de la influencia de consultores en el proceso total de reformas no pueden definirse de forma empírica por las restricciones contractuales a la revelación de información.

Hay un factor importante para afirmar la hipótesis delegativa: la existencia del control presupuestario. El gobierno ecuatoriano decretó, una vez obtenido un resultado positivo en la Consulta, el estado de excepción en la Función Judicial, “a fin de resolver la situación crítica por la que atraviesa y garantizar en debida forma el acceso a la justicia contemplado en la Constitución y prevenir una inminente conmoción interna”¹¹²¹. Debe tenerse en cuenta que el estado de excepción otorga disponibilidad presupuestaria que normalmente no es susceptible de controlarse si no se encuentra dentro de una emergencia. Este elemento es clásico ya que la capacidad decretal del Ejecutivo le da control, amparado en el contexto y el relato construido en torno al tema, para que el resto de actores puedan trabajar tales circunstancias¹¹²². En suma, no existe un control horizontal en este modelo. El CPCCS aceptó una veeduría internacional con varias observaciones sobre el proceso, que no fueron tomadas en cuenta por cuanto las veedurías no tienen carácter vinculante¹¹²³; por otro lado, la Asamblea Nacional podría frenar, con una mayoría amplia, cualquier intento de interpelación al CJT, lo cual fue claramente visible en un proceso frustrado de interpelación al Consejo de la Judicatura¹¹²⁴. El diseño político a partir de un proceso institucional delegativo hace imposible el control horizontal, ya que el sistema completo actúa centralizado y no constituye un medio de visibilizar dificultades en los procesos administrativos.

¹¹¹⁹ POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2011): op. cit., pág. 39.

¹¹²⁰ *Ibidem*, pág. 191.

¹¹²¹ Decreto No. 872, 5 de septiembre de 2011.

¹¹²² O'DONNELL G. (1994), op. cit. pág. 67-68.

¹¹²³ Según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social: Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas. (Art. 84). Cfr. DIARIO EL COMERCIO, “La Corte Nacional se limitó a decir que Judicatura responda por jueces”, 28 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/corte-nacional-se-limita-a-1.html>

¹¹²⁴ AMERICA ECONOMÍA, “Ecuador: oficialismo no da paso a pedidos de interpelación de la oposición” 4 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/ecuador-oficialismo-no-da-paso-pedidos-de-interpelacion-de-la-oposicion>

Los principales beneficiarios (los trabajadores judiciales) son los menos involucrados en la red. Su aislamiento muestra que no fueron considerados en el proceso¹¹²⁵, no pudieron ser actores de veto y, por tanto, deviene una reforma con ciertos niveles de falta de consulta (lo que confirma la hipótesis delegativa)¹¹²⁶. Aunque dentro de este proceso puede asumirse que al final se da cumplimiento de un mandato ciudadano, no hubo una consulta a los principales involucrados (jueces y trabajadores judiciales), sin tomar en cuenta de la experiencia institucional previa¹¹²⁷.

Al contrario, la red se vuelve mucho más flexible con un resultado de 1 803 pasos en promedio, con 51 nodos posibles. Se demuestra que existe una efectividad mejor del intercambio de información, pero también puede interpretarse como un aumento de las capacidades del Ejecutivo para centralizar la gestión pública y reducir la posibilidad de que dentro del gobierno se pudiera generar cambios y mejoras en el proceso de reforma. En ese orden de cosas, la trayectoria se transforma al hacer que los controles institucionales generen: a) aislamiento a los beneficiarios del sistema, que no logran convertirse en actores de veto¹¹²⁸; b) los controles horizontales se estatizan y están centralizados en el Ejecutivo, ya sea por cooptación o por gestión política, cosa que puede visibilizarse en el gráfico. La participación ciudadana se reduce, y por otro lado, la capacidad del Legislativo para controlar el proceso se limita por una construcción que aumenta la eficacia de acción para la ejecución de una política, pero no distribuye el poder de influencia para la mejora de una acción.

Entonces, esta red ilustra al caso ecuatoriano como una muestra de los diferentes acentos de las democracias “disminuidas”, o “con adjetivos”. Existe un uso populista en el discurso y en el alcance, al generar promesas de cambio, y una idea de voluntad popular trasladada a la escena administrativa. Esto anterior se potencia con una gestión jurídica de los modelos autoritarios competitivos, por cuanto hay un uso del poder que crea un campo desigual para actores que no se encuentren en la misma dirección que el discurso oficial¹¹²⁹. De tal manera, se hace realidad un modelo de democracia delegativa que

¹¹²⁵ Al estar aislados de la red, estos actores no pueden hacer que su flujo de información este completo y por lo tanto la movilidad de su información no es completa en el sistema.

¹¹²⁶ O'DONNELL, G. (1994): op. cit. pág. 60-61

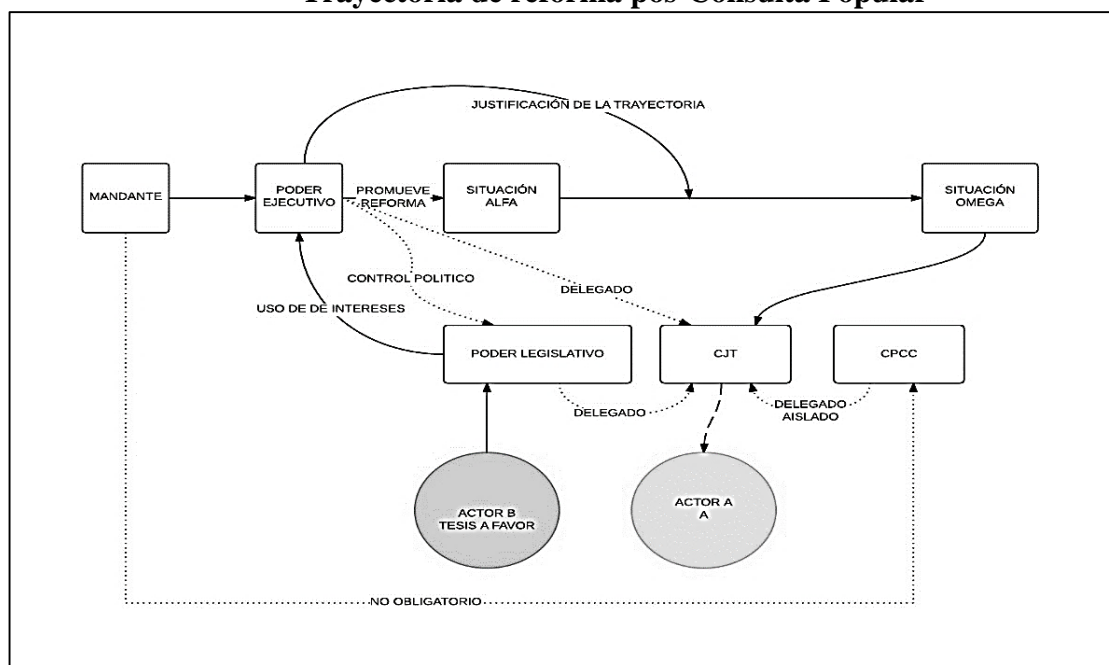
¹¹²⁷ Esto es recogido por la teoría que plantea como un erro común la ausencia de estrategias de movilización cognitiva y de élite efectivos, y la incapacidad de generar cohesión en los destinatarios de las políticas. Cfr. EVANS, M: “Policy transfer in critical perspective” en *Policy Studies*, vol. 30, núm. 3, 2009, pág. 246-247.

¹¹²⁸ Se mantienen como actores subalternos y limitados al poder de turno. Cfr. MEJIA ACOSTA, A. (2008): op. cit. págs. 254-255.

¹¹²⁹ LEVISTKY, S; WAY, L. (2004): op. cit. pág. 162.

rompe todo el sistema de control horizontal en la reforma, por cuanto no son ni efectivos¹¹³⁰, ni eficaces¹¹³¹. Esta trayectoria puede ilustrarse en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 26:
Trayectoria de reforma pos-Consulta Popular**



Fuente: POLLITT. C; BOUCKAERT, G. (2011), Elaboración propia

E) Consejo de la Judicatura 2012 – 2014: *securitización* del discurso jurídico y control del Ejecutivo

A partir de las acciones del Consejo de la Judicatura de Transición, el reto del Ejecutivo fue dar nuevamente estabilidad al proceso, y lograr que se vuelva a un estado de normalidad después de la emergencia planteada a la Función Judicial. Después de todo, era un mecanismo de anormalidad que existía gracias a un mandato de 18 meses planteado por la pregunta 5 de la Consulta Popular, que se enmarca después como el art. 179 de la Constitución enmendado:

“Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados, y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá; por el Fiscal General del Estado; por el Defensor Público; por la Función Ejecutiva; y por la Asamblea Nacional.

¹¹³⁰ Se plantea esa idea ya que cualquier mecanismo de control horizontal, considerando el diseño institucional carece de efectos jurídicos y es un obstáculo para el control, y la determinación de responsables, cosa que es un requisito para la acción del Estado, según la jurisprudencia internacional. Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

¹¹³¹ Al plantear su eficacia, se refiere a la armonía completa que tiene el sistema jurídico. Al sacar a la ciudadanía del proceso de reforma, pierde el rol protagónico supuesto en la Constitución.

Los delegados mencionados en el inciso anterior, serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana.

El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.

El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.”

Se da un giro a la situación de la red durante el proceso: en primer lugar se devuelve la competencia al CPCCS, cosa que contradice el discurso inicial de que fue una “equivocación” el modelo propuesto por la Constitución. Esto tiene dos explicaciones: es posible que sea una vuelta a la participación popular protagónica, y otra es el posible aseguramiento político del CPCCS. El segundo punto es sostenido por ex asambleístas constituyentes, que ven al Consejo como un espacio asegurado por AP¹¹³². Por otra parte, se genera una elección indirecta completa del proceso. La decisión de la Consulta Popular saca a los ciudadanos de la órbita de la elección de administradores del sistema de justicia, lo que contradice la idea de la acción protagónica de la ciudadanía en la gestión de lo público¹¹³³: la existencia de ternas planteadas por los poderes del Estado refuerza la idea de la delegación, al cerrar las vías directas que estaban previstas en el modelo original de la Constitución 2008¹¹³⁴. En tercer lugar, presidente de la Corte Nacional de Justicia vuelve a recuperar el control de la Presidencia del Consejo, puesto que la cabeza del organismo es elegida de la terna por él enviada. Eso retrotrae la administración del sistema a condiciones de los años 80, pues no se separa la administración y el nombramiento de cargos de la decisión jurídica¹¹³⁵. Empero, existe nuevamente una tendencia a la unión de los actores en el sistema de elección. Finalmente, el ejercicio de

¹¹³² VEGA, F: “El carácter del Estado en la Revolución Ciudadana”, en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA. Montecristi Vive, Quito, 2013, pág. 131.

¹¹³³ “En la práctica, supone el debilitamiento del tejido social autónomo existente y un mayor control sobre una sociedad, que en general empieza a aceptar prescindir de los escasos canales existentes para su real expresión y el potencial de reivindicación que conlleva” MACHADO, D.: “Estado autoritario, disciplinamiento ciudadano y control social” en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA. Montecristi Vive, Quito, 2013, pág. 100.

¹¹³⁴ BASABE, S. (2009): op. cit. pág. 388.

¹¹³⁵ SOUSA M. (2007): op. cit., pág. 102-103.

control horizontal de sus actividades es previsto a través de la Asamblea Nacional que, en el momento de la decisión realizada, contaba con una mayoría absoluta de AP.

En tal razón, el procedimiento vuelve a favor del CPCCS, lo que implica un concurso público de méritos y oposición, con un mecanismo de impugnación por terceros y la ciudadanía, y su elección por parte de los vocales del citado organismo. Debe tenerse en cuenta que el Consejo de la Judicatura, además del apoyo irrestricto del poder Ejecutivo en relación con la profundización del proceso de reforma, cuenta con amplias competencias a nivel constitucional que hacían a su elección estratégica¹¹³⁶. De esta manera, el procedimiento del CPCSS se basó en: a) la solicitud de presentación de ternas; b) comprobación de requisitos de ingreso, de acuerdo a lo establecido en la Constitución; c) un proceso de impugnación ciudadana y decisión a través de audiencia pública.

Tabla N° 13:
Relación laboral miembros Consejo de la Judicatura 2012- actual

ENTIDAD QUE ENVIÓ LA TERNA	PRINCIPALES	SITUACIÓN LABORAL ANTERIOR DEL FUNCIONARIO PRINCIPAL
Fiscalía General del Estado	Tania Lisbeth Arias Manzano	Consejo de la Judicatura de Transición
Defensoría Pública	Néstor Alfredo Arbito Chica	Ex Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
Asamblea Nacional	Ana Karina Peralta Velásquez	Ex Viceministra de Justicia / ex asesora de Presidencia de la República
Corte Nacional de Justicia	Charbel Gustavo Jalkh Röben	Secretario Personal del Presidente de la República
Función Ejecutiva	Héctor Paulo Rodríguez Molina	Consejo de la Judicatura de Transición

Fuente: PAEZ, A. (2014), Prensa. Elaboración propia

Sobre estos nombramientos bien vale hacer una reflexión. Ninguna de estas designaciones viola la ley, y se cumplen los requisitos establecidos por el procedimiento del CPCCS. Pero existen dos elementos con respecto al tema que, en el momento de la conformación del Consejo de la Judicatura actual, causan debate. El primero es la cercanía de los miembros del Consejo al Ejecutivo. De las entrevistas realizadas se rescata las dudas con respecto a las consecuencias de esta cercanía:

¹¹³⁶ Funciones del Consejo de la Judicatura (Art. 181 Constitución):

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

“Creo que hay también la intención de distribuir responsabilidades al delegado, el secretario particular no es delegado por el presidente porque el presidente no puede delegar al presidente de la judicatura, esto es parte de las maniobras que hace con la Corte Nacional y mantener el discurso de independencia”¹¹³⁷.

A este respecto no hay evidencia empírica que demuestre una real maniobra política a favor del Ejecutivo, por lo que no se puede probar ese punto. Pero, la situación de crisis del sistema judicial ameritaba contar con miembros del Consejo totalmente libres de lazos políticos, y que la cercanía de los actores al Ejecutivo es un problema de independencia en ciernes¹¹³⁸. La academia anticipaba que la fuerte inversión de capital político realizado en la Consulta, obligaba al Ejecutivo a asegurar la mayor independencia posible, para que la fuerte inversión monetaria realizada pudiera manifestarse en un aumento de la confianza ciudadana en el modelo de reforma¹¹³⁹.

Los hechos demuestran que existe una tendencia a contar con un grupo elitario de administradores que cuentan con los canales de información necesarios para que se pueda actuar de la forma prevista por el Ejecutivo, con lo que la transformación es una potenciación del poder político existente¹¹⁴⁰. Pero además, no se puede obviar el discurso combinado del Ejecutivo: su idea de que existe una concepción burguesa de la división de poderes, y la aceptación de que existe una visión mayor que justifica una rapidez y eficiencia inusitada en los actos de poder¹¹⁴¹. En nombre de la eficacia administrativa, se ha logrado contar con canales y mecanismo institucionales que no limitarían la acción del Ejecutivo en el proceso de reforma¹¹⁴². Otro punto preocupante de este procedimiento es

¹¹³⁷ Entrevista Informante 1

¹¹³⁸ PÁEZ, A. (2014): op. cit. págs. 149-150

¹¹³⁹ MELO, M.: “Claroscuros de la Reforma Judicial en el Ecuador”, disponible en <http://lalineadefuego.info/2012/08/28/claroscuros-de-la-reforma-judicial-en-el-ecuador-por-mario-melo/> con acceso el 21 de diciembre de 2014.

¹¹⁴⁰ “el sistema político ecuatoriano utiliza continuamente el “transformismo” para desactivar y desmontar disputas aún antes de que éstas puedan polarizarse en bandos inconciliables y antagónicos que puedan destruir la convivencia cívica [...]. Ese carácter [...] de la política ecuatoriana, su incrementalismo banal, su morigeración hecha de medias tintas, de soluciones al margen, de acuerdos parciales y flexibles [...] parece ser capaz de absorber y acolchonar todo costo excesivo y todo abismo de sufrimiento y sacrificio [...] a través de una lógica de evitar lo peor, de dar a todos su pequeña satisfacción, de comprarlo y venderlo todo, de dejar siempre la puerta abierta para otro negocio a la vuelta de la esquina con el enemigo de hoy [...]. El fracaso de la modernización liberal en Ecuador, es un testimonio de este espíritu de moderación y camaleonismo”. BUSTAMANTE, F.: “Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio”, en *Ecuador Debate* No. 42, Diciembre 1997, págs. 61-62.

¹¹⁴¹ “El segundo nacimiento libertario (...), es el resultado de la decisión soberana de nuestro pueblo que, este 26 de abril, por quinta ocasión, selló con votos la sepultura de la partidocracia; en las urnas, el pueblo puso fin al dominio de un sistema económico, político y social caduco, inhumano, injusto, sin equidad, que benefició a muy pocos, en desmedro de la mayoría de las ciudadanas y los ciudadanos que, ahora, de la forma más clara y contundente, sin lugar a equívocos ni subterfugios, dijeron ¡basta!. CORREA, R.: “Intervención Presidencial en el Centésimo Octogésimo Séptimo Aniversario De La Batalla del Pichincha” Quito, 24 de mayo de 2009, pág. 7. Disponible en <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/2009-05-24-BATALLA-DEL-PICHINCHA.doc>

¹¹⁴² Este es el debate principal de los presidencialismos. En los años 50, EEUU planteó el estándar respecto a ese tema con dos elementos: El presidente debe obedecer las observaciones del Congreso, y al mismo tiempo, se encuentra limitado únicamente por la Constitución. MAEVA M. (1994): *Truman and the steel seizure case: The limits of presidential power*, Duke University Press, Durham, pág. 232-236.

que, al sacar a la ciudadanía con un procedimiento de ternas, se vuelve al esquema clásico en que la administración de Justicia deviene parte de la acción política y, por tanto, susceptible de contar con presiones a nivel externo que no constituyen controles válidos¹¹⁴³.

Finalmente, existe “puerta giratoria pública”, en la que funcionarios de élite se trasladan entre organismos del poder público o son enrolados como asesores. Estas prácticas de rotación ministerial, aunque son absolutamente legales, hacen que la experticia se vea superada por la capacidad política¹¹⁴⁴, minan la confianza ciudadana al generar una captura en las regulaciones de control horizontal (gracias a la simpatía del Ejecutivo con la modernización masiva del Estado¹¹⁴⁵) y evitan la entrada de aprendizajes nuevos, aunque a nivel estratégico maximizan la eficiencia de la gestión, ya que el proceso de adaptación a los nuevos cargos son mínimos y hace que los funcionarios puedan aplicar sus anteriores procedimientos de acción en favor de sus nuevas funciones, puesto que su único factor de capital político es su liderazgo¹¹⁴⁶. Esto será un punto importante para el análisis, toda vez que sucedió otra rotación que cambia las reglas de juego del procedimiento y de la administración del sistema judicial: el ministro de Justicia pasó a ser ministro del Interior, y parte de su círculo cercano ocupó la cartera del MJDHC. Sucede entonces una rotación de funcionario, interna pero cerrada, que genera lazos de colaboración, pero evidencia la falta de control entre agencias.

Esta última evolución del Consejo de la Judicatura tiene su acción una serie de notas características. La primera es el apoyo completo y mediatizado del Ejecutivo. El Consejo de la Judicatura ha sido citado de forma positiva por parte del presidente en los Enlaces Ciudadanos de los días sábados, apoyando los procesos de capacitación y construcción de unidades judiciales¹¹⁴⁷. Por otro lado, han existido casos de una defensa directa del Ejecutivo con respecto a dudas relacionadas con procedimientos. Por ejemplo, la publicación de un informe sobre la administración de Justicia por investigadores

¹¹⁴³ BORDALI SALAMANCA, A.: “Independencia Y Responsabilidad De Los Jueces” en *Rev. derecho (Valdivia)*, vol.14, 2003, págs. 166 y ss.

¹¹⁴⁴ Cfr. RODRÍGUEZ TERUEL, J.: “Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2005)” en Working Paper, núm 273, Institut de Ciències Polítiques y Socials Barcelona, 2009, págs. 34-46

¹¹⁴⁵ Esto sucede de igual forma en el sector privado. Cfr. MAKKAJ, T.; BRAITHWAITE, J.: “In and out of the revolving door: Making sense of regulatory capture” en *Journal of Public Policy*, vol. 12, núm. 01, 1992, págs. 61-63.

¹¹⁴⁶ RODRÍGUEZ TERUEL, J. (2009) op. cit., pág. 21.

¹¹⁴⁷ Enlace Ciudadano No. 381, desde Déleg, provincia de Cañar. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano381/>

internacionales fue duramente observada por el presidente de la República¹¹⁴⁸ y calificada como una acción de grupos capitalistas internacionales para afectar la imagen nacional¹¹⁴⁹.

En segundo lugar, la acción del Consejo de la Judicatura se enmarca como parte de una acción del gobierno y es parte de la plataforma política del régimen: la profundización de la reforma judicial se cuenta como parte del Plan Nacional de Desarrollo, y la Consulta Popular –y la victoria electoral nacida de ésta– como parte del sistema electoral¹¹⁵⁰. En tercer lugar se cuenta con el apoyo completo del régimen para el proceso. Esto contrasta con lo que se plantea desde la academia en relación con la situación actual de éste: se lo define como cooptado, con amplios niveles de intrusión del Ejecutivo en procesos que son de su interés, y la existencia de una securitización de la actividad del juez¹¹⁵¹.

Como crítica, existe un fuerte discurso gubernamental a favor de la disciplina en materia penal. En primer lugar, hay una fuerte inversión en incremento de la fuerza policial y el control penitenciario¹¹⁵², necesaria debido al aumento amplio de población penitenciaria en el Ecuador¹¹⁵³. Esto sucede principalmente por una necesidad gubernamental de reducir los tiempos de juzgamiento y aumentar la eficiencia del sistema, especialmente a nivel de flagrancia¹¹⁵⁴. En tal razón, se plantea a la acción del Ejecutivo como aquella enmarcada en el derecho penal del enemigo (una expansión no justificada de la acción penal), que a nivel doctrinario deviene en la estigmatización de un sector de la población¹¹⁵⁵. Todos estos elementos pueden poner en riesgo el contrato social, al romperse el pacto de igualdad material y formal que cuentan los ciudadanos con respecto a su situación frente a la Ley, dada la dicotomización del discurso¹¹⁵⁶. Esta securitización de los procedimientos contrasta con un reconocimiento de los derechos sociales y los

¹¹⁴⁸ “En este informe dice que somos corruptos. Dice que nuestros juicios son corruptos y cobardes. Qué doble moral pero felizmente el Consejo de la Judicatura sí ha sancionado a muchos jueces. Pásara sabe que miente. Mientras que no venga entonces sepan todos que mintió. No tiene ninguna base científica, académica ese informe”. Enlace Ciudadano No. 386, desde Paquisha, Zamora Chinchipe. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano386/>

¹¹⁴⁹ AGENCIA ANDES: “Crítico del sistema de justicia del Ecuador recibe salario indirecto de Chevron”, Domingo, 07/09/2014. Disponible en <http://www.andes.info.ec/es/noticias/critico-sistema-justicia-ecuador-recibe-salario-indirecto-chevron.html>

¹¹⁵⁰ SENPLADES (2013): op. cit., pág. 209-210.

¹¹⁵¹ BASABE S. (2014): op. cit., pág. 41-43.

¹¹⁵² MACHADO, D (2013): op. cit., pág. 96

¹¹⁵³ El aumento de población carcelaria, aumento de 10.300 personas en octubre de 2009, a 24.203 en 2013, lo que constituye un aumento de 242%.

¹¹⁵⁴ SENPLADES (2013), op. cit., pág. 203.

¹¹⁵⁵ Cfr. JAKOBS, G; CANCIO MELIÁ, M. (2003): *Derecho penal del enemigo*, Editorial Civitas, Madrid, págs. 57 - 102.

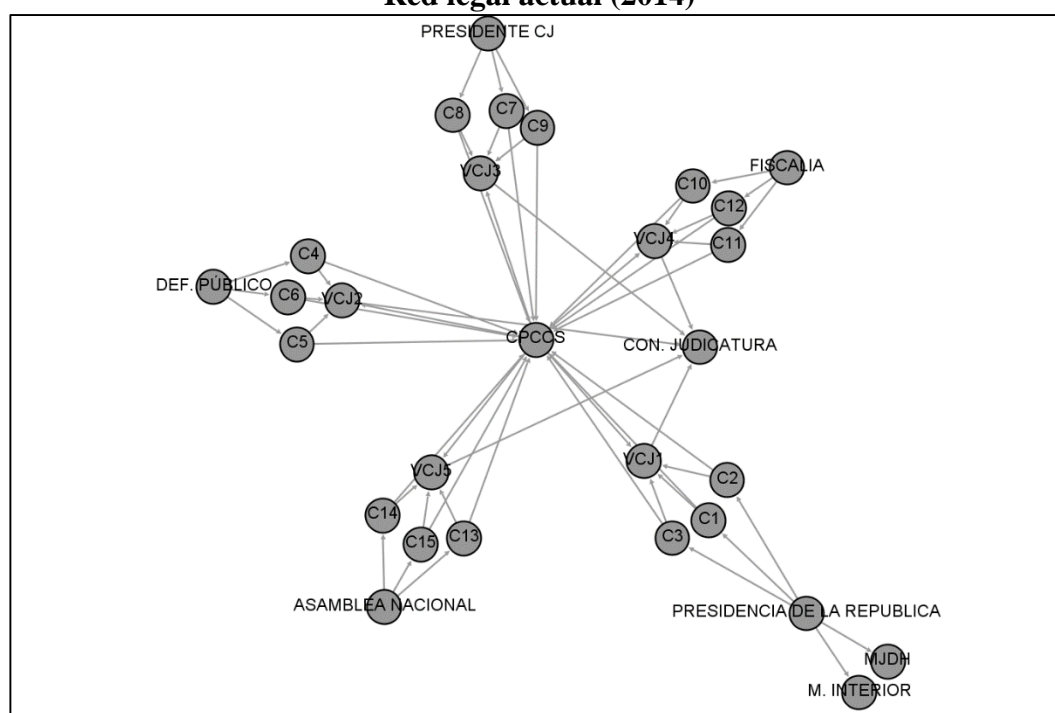
¹¹⁵⁶ DE LA TORRE, C.: “El tecnopopulismo de Rafael Correa, ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?” en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA. Montecristi Vive, Quito, 2013, pág. 41-43.

modelos de gestión en materia de género, trabajo en los procesos de mediación, etc. ¿Esta devolución a modelos pre reformistas corresponde a procesos de democracia delegativa? Ése será el motivo de la siguiente sección.

a) Red legal actual

La red legal creada con la enmienda a la Constitución se ha vuelto la red más complicada hasta la fecha. Tiene un sistema de 29 nodos y 54 aristas entre los diferentes actores. Al hacer mediciones del esquema legal planteado en red, se encuentran los siguientes detalles:

**Gráfico N° 27:
Red legal actual (2014)**



Fuente: Informantes (1-4-8). Elaboración propia simulado en Gephi, bajo distribución ForcedAtlas2.

El sistema desplaza a la ciudadanía del proceso total de toma de decisiones. Se asume que la Consulta Popular estableció los procedimientos de legitimidad necesarios para dar validez al proceso, por lo que cualquier decisión que tomen las instituciones que deben elegir a candidatos, la hará con el apoyo de la población. Esto se comprueba en el discurso pos-Consulta Popular, construido en torno a que cualquier acción posterior se haría

amparada en la victoria popular, y decidida directamente desde el Ejecutivo¹¹⁵⁷. Se genera una delegación completa del procedimiento y no existe la posibilidad de que la población participe en el mismo; la rendición de cuentas es un mecanismo puramente formal y contrario a la idea liberal de democracia¹¹⁵⁸. Se rompe totalmente la idea de la participación protagónica y funciona directamente gracias a la institucionalización de la decisión¹¹⁵⁹.

Las razones de esta pérdida de confianza por parte del Ejecutivo frente a la decisión de la soberanía pueden explicarse de dos formas. La primera es la existencia de una autoridad carismática que hace que la decisión de la población solamente sea un voto de confianza, por lo que su participación dentro de la gestión pública ya no es necesaria¹¹⁶⁰. Esto supone un mandato político ilimitado al favor del delegado –lo que O'Donnell apunta como el elemento base de la hipótesis de democracia delegativa¹¹⁶¹–. En segundo lugar, se puede explicar en la forma que se ha realizado dentro de los enlaces ciudadanos: la idea de la confianza como llave para la acción ilimitada a poder político¹¹⁶².

Nuevamente se centraliza la acción en el CPCCS, cosa que devuelve al sistema al “estado de normalidad” de la Constitución 2008, pero se obliga a que, en el análisis previsto para el nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura, no se pase por la sociedad civil, al punto que ésta no encuentra posibilidades de participación real en ninguno de los procesos previstos. El CPCC deviene un mecanismo que estatiza la experiencia humana y los movimientos sociales –que han tenido los últimos dos años una relación tirante con el régimen–; así, los procedimientos legales quedan en franco trance de generar situaciones de conflictividad en el sistema y un deterioro de derechos fundamentales, condicionado por la falta de control de la actividad gubernamental¹¹⁶³.

¹¹⁵⁷ POLGA-HECIMOVIH, J. (2013): op. cit. pág. 148-159.

¹¹⁵⁸ Cfr. O'DONNELL, G. (2004): op. cit. pág. 16.

¹¹⁵⁹ Es importante anotar que los movimientos sociales “se mueven” y “el camino que normalmente recorre parte de una existencia como fenómeno anómico y, normalmente, acaba institucionalizándose, siendo cooptado o desapareciendo” Cfr. RAMOS ROLLÓN, M: “La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales”, en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 79, 1997, págs. 259.

¹¹⁶⁰ DE LA TORRE, C. (2013): op. cit. pág. 43.

¹¹⁶¹ O'DONNELL, G. (1994): op. cit. 67.

¹¹⁶² “Para que el pueblo ecuatoriano nunca les crea a los mismos de siempre. Seguirán con esas mentiras pero confíen en su Gobierno. Nosotros no tenemos compromisos con los dueños de los medios de comunicación que lo que buscan es salvar su billete. Tampoco con los politiqueros de siempre. Hacemos leyes a favor de la ciudadanía compatriotas” Enlace Ciudadano Nro. 378, desde Tumbillo. Disponible en <http://elciudadanoweb.tv/enlace-ciudadano-nro-378-desde-tumbillo-en-quito-pichincha/>

¹¹⁶³ BASABE, S; MARTINEZ, J. (2014): op. cit. pág. 165-166

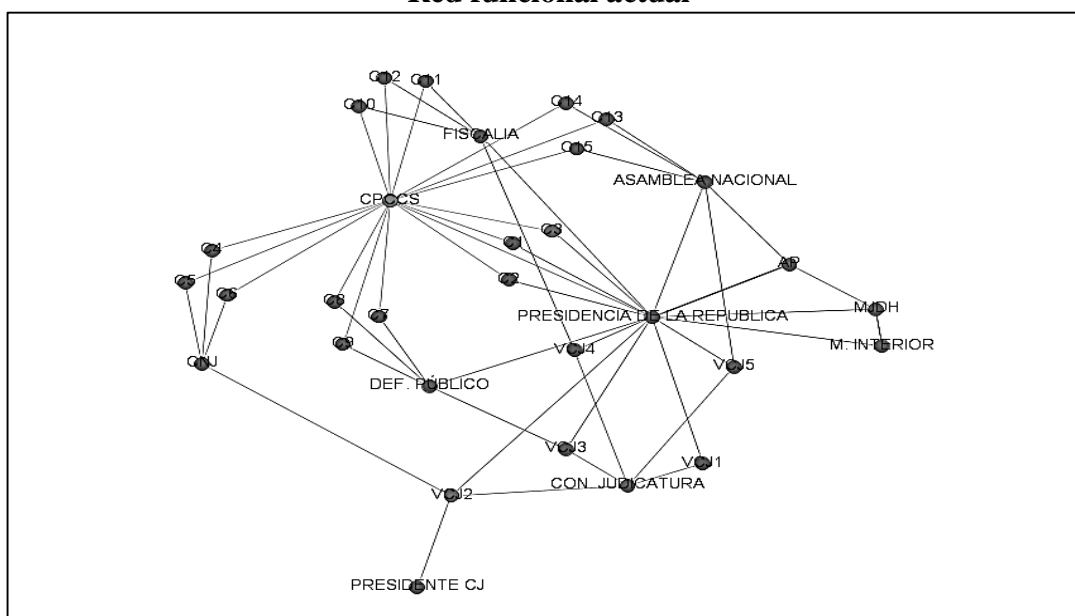
Por otro lado es interesante apreciar que el sistema establece igualdad entre los miembros del Consejo de la Judicatura. Este diseño buscaría ser equilibrado ya que el poder de nombramiento está repartido entre los diferentes actores del proceso. El problema surge cuando se hace una concesión a la politización de la administración de Justicia, al plantear que el presidente de la Consejo de la Judicatura es aquel que debe nombrarse de la terna de la Corte Nacional de Justicia. La generación de un presidente “natural” de un organismo es un espacio de gestión política estratégica: al saber exactamente qué miembro de la organización la debe dirigir, es natural que las organizaciones con capacidad de veto puedan disputar la colocación de un agente a su favor en ese puesto; eso limita la capacidad democrática de los miembros para tomar decisiones, inclusive las relacionadas al liderazgo de la organización. Finalmente, en caso de volver a que la organización administradora del sistema de justicia sea la Corte Nacional de Justicia pone a los actores políticos en una decisión doble, ya que se genera un sistema de juez y parte, en un aparato fuertemente politizado¹¹⁶⁴.

b) Red funcional actual

Esta red tiene una serie de características importantes: la primera es que, además del desplazamiento de la ciudadanía, a partir del vínculo entre el Ejecutivo y los funcionarios a ser elegidos, se empodera la red y se potencia su capacidad de acción a nivel político. En segundo lugar, se desplaza la capacidad inicial que tenían los ministerios en el momento de la reforma. Al alejarse de la centralidad de la red, los ministerios demuestran que no eran necesarios, sino en el momento de la emergencia centrada en el Consejo de la Judicatura de Transición. Por otro lado, se generan islas entre diferentes sectores que aportan delegados que son elegidos por su cercanía al centro de la red, por lo que se vuelven actores técnicos con alta capacidad de gestión y una comunicación directa con el Ejecutivo, que ve potenciada su capacidad de gestión por el apoyo del delegado. Finalmente, la capacidad de delegación se incrementa por un paso más fácil de información: de 1 515 pasos, con 97 interacciones

¹¹⁶⁴ Ibídem, pág. 155

**Gráfico N° 28:
Red funcional actual**



Fuente: Informantes 1, 3 y 8, simulado en Gephi, bajo distribución ForcedAtlas2

F) Conclusión: redes de actores políticos como generadores de democracia delegativa

Este análisis de la reforma del sistema judicial y sus procesos de gobierno, en el marco del proceso político de la ‘Revolución’ Ciudadana, deja datos importantes que muestran la existencia de una democracia delegativa. En primer lugar, que la necesidad permanente de una modernización del aparato judicial era una necesidad irrefutable. Al contrario la experiencia ecuatoriana no dista mucho del resto de los países latinoamericanos: las frecuentes crisis cíclicas entre actores de élites utilizaron a los juzgados como herramienta de resolución de conflictos políticos. En el momento en que un Ejecutivo fuerte, a nivel legal y político, se hace con el control del poder, es probable que el control horizontal le sea incómodo y trate de sortear este sistema por cualquier medio posible, ya que los controles suponen un obstáculo para la eficiencia del poder. Frente a esto, el sistema judicial ecuatoriano no cuenta (como no ha contado) con poder político que pudiera hacer frente a esa tensión.

En el año 2007, el sistema político ecuatoriano asistió a la aparición del primer presidente con real capital político en treinta años de democracia. Rafael Correa y, en consecuencia, Alianza PAIS son una construcción inédita en el sistema político ecuatoriano; ha logrado sortear con altos niveles de popularidad cualquier intento de ser incluidos en la crisis

cíclica del Ecuador, inclusive con actos que en otros momentos hubieran aportado a la crisis. En ese sentido, son eternamente *outsiders*. La elaboración de una Constitución garantista, pero con entrega de competencias a favor del Ejecutivo, dio paso a un amplio proceso de reforma del Estado. Cualquier experiencia anterior no es válida, pero es necesaria para el funcionamiento del sistema, por lo que la intervención –en la visión de la Revolución Ciudadana– atendió a su propio discurso: el pasado se rechazó por ser un espacio dominado por poderes fácticos que amenazan de forma permanente al país; por lo tanto, debía ser derruido gradualmente, mientras se construyó una nueva institucionalidad acorde a los valores de la Constitución de 2008 –como instrumento jurídico– y al Plan Nacional del Buen Vivir –como instrumento de política pública–¹¹⁶⁵. Esto se ilustra en forma de una colonización de actores cercanos al Ejecutivo en espacios de administración de otras funciones del Estado. Esta acción se refleja en una mayor eficacia en la alineación Ejecutivo-Judicial, una mejora de las relaciones que reduciría el conflicto y aumento de la confianza ciudadana hacia el presidente.

A nivel estructural, el sistema judicial no sólo es necesario para el proyecto político en términos formales, sino es una herramienta para la gestión del proyecto político¹¹⁶⁶. La Constitución centró en los jueces la resolución de conflictos y la generación de obligaciones de política pública. El sistema de elección de autoridades que preveía la Constitución generó un actor de veto (el Consejo de la Judicatura), que tenía una posición cómoda dentro del panorama jurídico, ya que no tenía controles que no fueran de una Asamblea Nacional con mayorías simples y con altas capacidades de conflicto. La respuesta desde la Presidencia fue forzar su actuación y generar un esquema delegativo: un mandato legítimo que le obligue a actuar con libertad. Como puede imaginarse, la situación generó un sinnúmero de debates que se encontraban limitados por el hecho de que –encima de cualquier función del Estado– el sistema judicial necesitaba mejoras y cualquier avance era positivo, por mínimo que fuera, independientemente de los medios que se emplearan¹¹⁶⁷, y que existe permeabilidad de las decisiones judiciales a favor de voluntades e intenciones de poder¹¹⁶⁸.

¹¹⁶⁵ Esta afirmación puede ser discutida, en el sentido de que la Constitución puede verse como un reforzamiento consciente de los poderes del Ejecutivo. Cfr. MEJÍA ACOSTA, A (2008): op. cit., pág. 144.

¹¹⁶⁶ “El objetivo del proceso de la Revolución Ciudadana es desmercantilizar y despolitizar la función judicial. Implementar un sistema desconcentrado de servicios judiciales de acuerdo al nuevo modelo de distritos y circuitos” ALIANZA PAÍS (2013): op. cit., pág. 133.

¹¹⁶⁷ “(La independencia judicial) tiene que resolverla la administración de justicia, no el Ejecutivo, porque el Ejecutivo lo que hace es dictar una política pública, el poder judicial tiene que saber cómo es funcional esa política pública. ¿Qué es lo que quiere la política pública?, que la gente tenga justicia y que haya paz social”. Entrevista Informante 4.

¹¹⁶⁸ PÁSARA, L. (2014): op. cit., pág. 90.

La reforma fue realizada por un Ejecutivo con un alto nivel de eficiencia y eficacia, que constituye la base de su sobrevivencia política¹¹⁶⁹. Dado el sistema clientelar ecuatoriano, cualquier promesa de acción debería estar manifestada en obras y después en votos. En ese orden de cosas, no ha cambiado el método de gestión de lo público en el Ecuador: el medidor de planificación es el reclamo ciudadano. Con la Consulta Popular de mayo de 2011, se alcanza un punto alfa. En ese orden de cosas, en las acciones no hay novedades que las diferencien de las de segunda generación o las neoliberales de los años noventa: se privilegia los modelos de gestión y los mecanismos tecnocráticos a favor del sistema judicial y poco a la independencia de los jueces¹¹⁷⁰. Ninguno de esos elementos pudiera considerarse contrarios a la democracia y al pluralismo, hasta que se ve cómo la Consulta Popular generó tres modelos sucesivos de administración del sistema judicial: el pre-Consulta, el modelo post-Consulta y el modelo actual, que gradualmente reducen insumos externos al poder y centran la toma de decisiones en el Ejecutivo.

El modelo pre-Consulta planteado en la Constitución 2008 hacía que la ciudadanía eligiera, a través de organizaciones ciudadanas, el conjunto de las organizaciones de control (entre ellas el Consejo de la Judicatura). Además de ser consecuente con el paradigma constitucional, creaba un actor de veto, amparado por organizaciones de base, que amparaba el control horizontal al Ejecutivo y al Legislativo que habían sido los actores más conflictivos en el sistema político, y podía impedir excesos de los actores. Esto generó que el Consejo, en el año 2010 fuera capaz de bloquear el acceso del Ejecutivo a mejorar el sistema, máxime que no existía en el sistema jurídico norma alguna que designe la gobernanza del sistema judicial a alguna entidad.

La Consulta Popular y su modelo de reforma desplazaron totalmente a la ciudadanía del panorama político y delega toda la autoridad a favor del Consejo, con una delegación a partir de los votos. Aunque hay ciertos espacios de control horizontal, si se traslada esta red de las normas a la red de la política real, hay una centralidad administrativa, de planificación y presupuestaria a favor del Ejecutivo. Esta centralidad maximiza la eficacia, pero genera vasos comunicantes entre el Ejecutivo y el Poder Judicial, en forma de flujos de poder e información entre ambas instancias. Esto confirma un sistema

¹¹⁶⁹ DE LA TORRE, C.; IBARRA, H.; SÁNCHEZ PARGA, J: "Regreso del estado y liderazgo político fuerte: un diálogo sobre la coyuntura (Coyuntura)", en *Ecuador Debate. Repensar las ciencias sociales*, núm. 72, 2007, pág. 13.

¹¹⁷⁰ Al respecto, en los informes de rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura, tanto el actual como el de transición, no hay una sola referencia textual a la independencia judicial Cfr. PÁSARA, L. (2014): op. cit., pág. 93.

delegativo, ya que la Consulta pone al Ejecutivo como único generador de legitimidad, y pieza más importante del proceso.

El modelo post-consulta es un fuerte espacio de gestión política donde el Ejecutivo es un actor principal, pero debe tener en cuenta la entrada de la participación social, nuevamente, a través de una opción indirecta de elección. La decisión del Ejecutivo para fue la alineación programática, con funcionarios de élite que fueron seleccionados por organismos que se encontraban ya colonizados. En términos de funcionalidad política, la entrada de estos funcionarios redujo la necesidad de pasos e, independientemente de una red más complicada, se volvió más eficiente en cuanto al movimiento dentro de la red, por lo que la información y el poder entre actores se tornan más fluida, cosa que se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla N. ° 14
Comparativa: promedio de movimiento en redes legales y funcionales en la reforma judicial*

	Pre-reforma		Reforma		Post reforma	
	Pasos	Combinaciones	Pasos	Combinaciones	Pasos	Combinaciones
Red Legal	2 645	472	1 930	56	1 504	98
Red Funcional	2 179	145	1 803	51	1 515	97

***Nótese el descenso entre diferentes modelos.**

Hay una reducción clara de los pasos necesarios para la elección del funcionario (el recorrido en la red), desde lo establecido en la Constitución de 2008 al sistema actual. Esto generó dos efectos: un aumento de la centralidad del Ejecutivo y la mejora de la efectividad del proceso, Hay una reducción clara de los pasos necesarios para la elección del funcionario (el recorrido en la red), desde lo establecido en la Constitución de 2008 al sistema actual, de acuerdo a los resultados en la siguiente tabla y gráfico.

Tabla N° 15:
Nivel de funcionarios con influencia del Ejecutivo en la Red (Centralidad)

	ARISTAS DE SALIDA		
	Pre-reforma	Reforma	Post reforma
Red Legal	2	1	5
Red Funcional	6	3	16

***Nótese el acenso entre diferentes modelos.**

Gráfico N° 29:
Número de interacciones realizadas en redes de reforma judicial 2007-2012

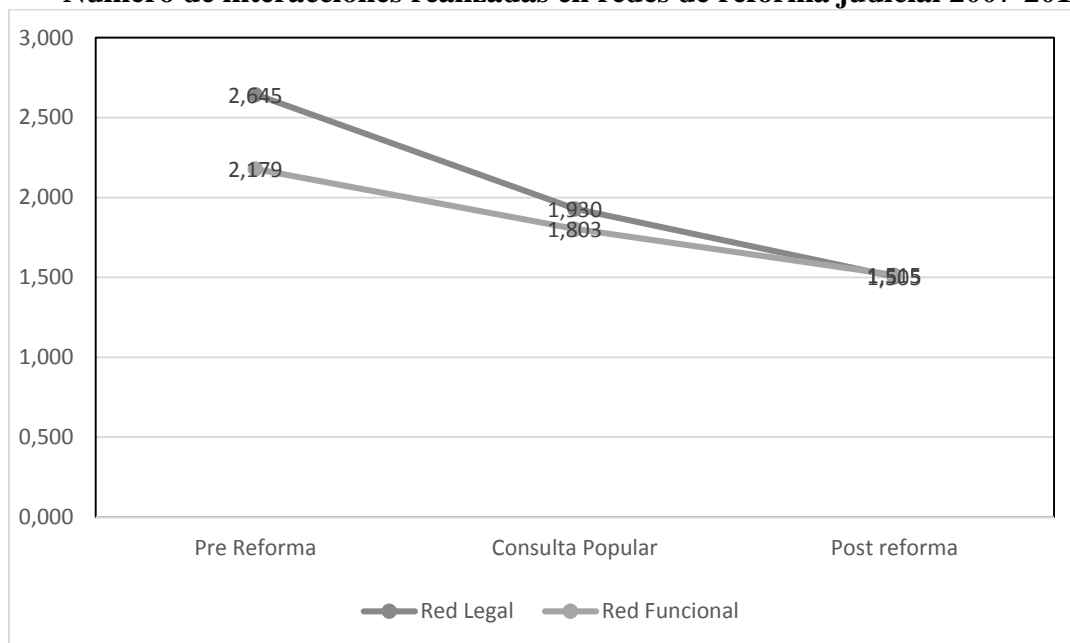
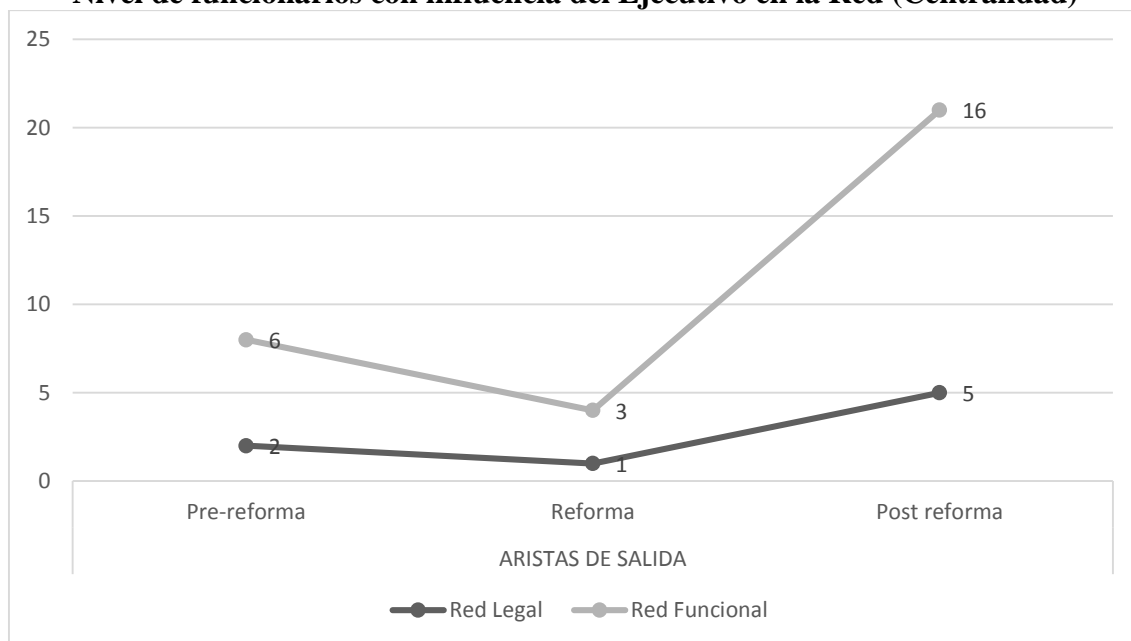


Gráfico N. ° 30
Nivel de funcionarios con influencia del Ejecutivo en la Red (Centralidad)



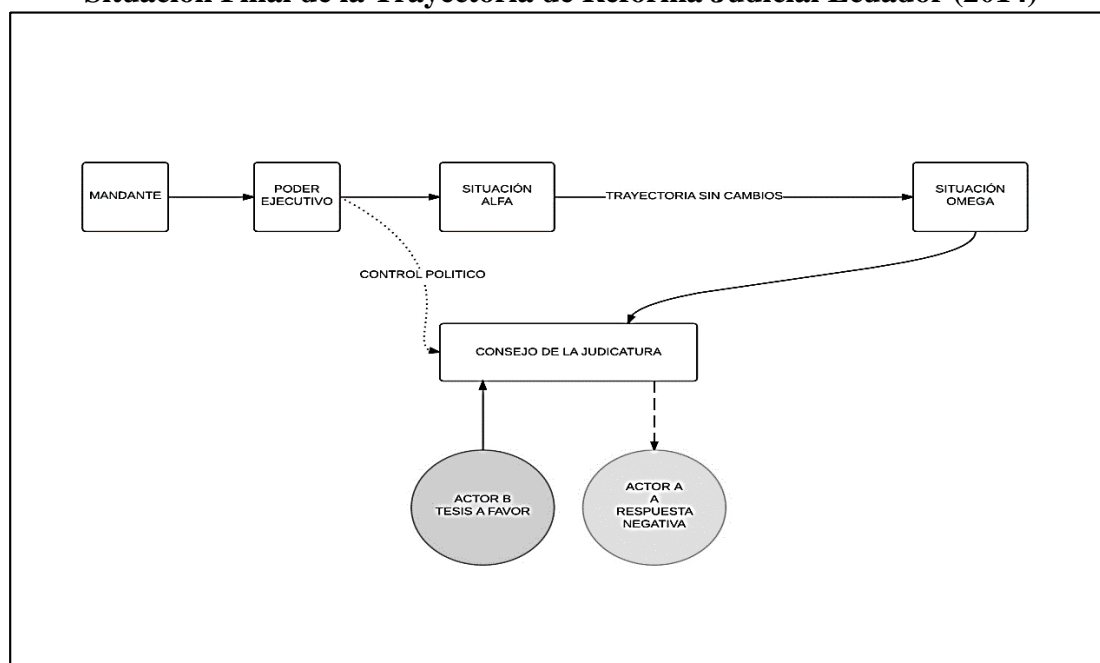
La pregunta obligatoria es, ¿esta reducción de pasos y centralidad del poder pueden interpretarse, o no, como un mecanismo de cooptación del sistema? Las posibles respuestas serían que este acto se hizo de forma racional, o fue producto de acciones políticas sin relación entre sí. La evidencia que muestra el análisis hace entender que hubo una decisión coordinada para poder colocar funcionarios clave para dar mayor efectividad

al proceso. Lo que está claro es que la delegación de poder y sus consecuencias no son un acto premeditado, ya que la Consulta Popular nace de un bloqueo burocrático, que lleva a una decisión política. Esto sucedió por cuanto AP tiene una confianza ilimitada en la legitimidad del Ejecutivo, y él mismo tiene plena conciencia de los alcances de su acción política¹¹⁷¹; por eso, el procedimiento de acción durante fue el total apoyo financiero, la generación de un discurso de defensa a favor de la Consulta Popular, y una importante inversión de capital político. Se puede afirmar que la actuación del presidente, como representante del Ejecutivo, supone una oportunidad de cooptación de espacios de poder fáctico y de resolución de conflictos.

Esta reforma demuestra que puede mantenerse totalmente operativa en el tiempo, independientemente de las presiones externas y las fallas internas. Los aportes realizados por el gobierno suponen un proceso de cambio radical de las estructuras políticas y de poder del país, en el que existen mecanismos político-administrativos que rompen las estructuras tradicionales, y cuenta con un apoyo importante de la población. Se generó un mecanismo que combina las hipótesis del populismo (legitimación por votos, apoyo como base de la gestión pública, liderazgo carismático, generación de un discurso violento y frontal), con una gestión férrea del poder, propio del autoritarismo competitivo, y una relación con los ciudadanos, y el resto de poderes del Estado propio de la democracia delegativa. Esto diluye los requerimientos de la sociedad civil de discusión con un actor político con altos niveles de gestión, tal como puede observarse en el siguiente gráfico que ilustra la situación final de la trayectoria.

¹¹⁷¹ “No es casualidad, entonces, que la sociedad haya recuperado la confianza perdida en la acción política y en las instituciones democráticas del país. Sin dicha confianza popular hubiera sido imposible gobernar de modo eficiente y activo en medio de la resistencia enconada y violenta de los sectores retardatarios” ALIANZA PAÍS (2013): op. cit. pág. 22.

Gráfico N° 31:
Situación Final de la Trayectoria de Reforma Judicial Ecuador (2014)



Fuente: POLLITT. C; BOUCKAERT, G. (2011), Elaboración propia

En ese orden de cosas, lo que sucedió en Ecuador puede calificarse como evidencia empírica de una democracia delegativa. Esto se potencia con otros argumentos ya desarrollados en este capítulo: a) se realizó sin consulta de sus destinatarios directos (operadores de justicia; b) hubo una transferencia de políticas, probable por la falta de experiencia previa de los operadores, de un modelo de reforma del Estado desde el Ejecutivo al Judicial; c) un discurso de legitimidad de acciones basada en los votos; d) generada por un Ejecutivo con una visión dicotómica de la realidad; e) actuaciones vía decreto; e) un fuerte liderazgo del presidente de la República en el manejo de la *res publica*; g) no tiene, como se ha demostrado en este capítulo, altos niveles de control horizontal.

El caso planteado muestra que la construcción de la acción política por parte de una sola persona, el presidente, es imposible. Los datos recabados muestran la existencia de redes promotoras de políticas, que toman una decisión unificada, y comparten información así como acciones coordinadas, a favor de la ejecución de una política pública¹¹⁷². En el caso ecuatoriano, la acción de actores y organizaciones planteó una integración de intercambio

¹¹⁷² “La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros” ZURBRIGGEN, C.: “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas” en *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, pág. 186.

de recursos, basado en vínculos legales o de legitimidad política; pero sigue centrándose en el Ejecutivo, lo que muestra que el esquema tradicional ecuatoriano no ha cambiado a pesar de las acciones burocráticas¹¹⁷³. En el caso del sistema judicial, el Estado logró generar una comunidad de políticas públicas que mantuvo una red centralizada de decisión y recursos.

Finalmente, resta poner en consideración las sentencias judiciales para aprehender los resultados de la tensión entre el paradigma neo constitucionalista, y un sistema de administración pública que responde las mecánicas estudiadas en el presente texto, cosa que será materia de la siguiente sección.

3) RESULTADOS DE LA REFORMA JUDICIAL EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA: EL CASO DE LOS ENLACES CIUDADANOS

Las páginas anteriores sirvieron para demostrar que: a) la República del Ecuador realizó, como parte de su ambicioso plan de “retorno al Estado”, una reforma judicial necesaria, habida cuenta los antecedentes del sistema; b) esta acción generó avances a nivel formal en la administración de justicia; y c) este proceso tuvo un daño colateral, manifestado en una red gubernativa que centra en el Ejecutivo las relaciones políticas existentes en la administración judicial, controlando la trayectoria, y haciendo que el sistema termine de acuerdo a las necesidades de su administrador¹¹⁷⁴. En este punto cabe preguntarse cuáles son las probables consecuencias de este diseño institucional en la operación de los jueces y tribunales, en función del modelo de democracia que refleja¹¹⁷⁵. La hipótesis de la presente investigación apunta a que existe una relación de causa y consecuencia entre la entrada del Ejecutivo en la acción judicial, y su resultado en sentencias de interés público.

¹¹⁷³ Cfr. KLIJN, E.: “Policy Networks: An Overview” en *Managing Complex Networks*, KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J.F (eds.), Sage, Londres, 14-28.

¹¹⁷⁴ Aunque no hay una medida empírica concluyente para medir la independencia judicial, se puede afirmar que la independencia depende de varios factores, entre los que se cuentan un sistema político lo suficientemente competitivo, un poder judicial es lo suficientemente moderado, y los propios competidores políticos tiene una suficiente aversión al riesgo y estas prácticas tengan rentabilidades futuras. En el caso ecuatoriano, el primer factor invalida el sistema. Cfr. STEPHENSON, M. C: “When the Devil Turns...” *The Political Foundations of Independent Judicial Review* en *The Journal of Legal Studies*, vol. 32, núm. 1, pág. 61-62

¹¹⁷⁵ Debe tenerse en cuenta que este análisis, hecho a nivel del derecho internacional de los derechos humanos, muestra que, la firma de tratados y normas internacionales se refleja de forma empírica en el aumento de institucionalidad, en la forma de reclamos y acciones del Estado a favor de particulares. Cfr. COLE, W. M.: “Human Rights as Myth and Ceremony? Reevaluating the Effectiveness of Human Rights Treaties, 1981–2007” en *American Journal of Sociology* vol. 117, núm. 4, 2012, págs. 1159-1163. Por otro lado, la existencia de medidas institucionales que afectan la independencia judicial ha sido analizada en otros países latinoamericanos y se concluye que “la perspectiva institucional aparece como limitada, si se contrasta con la dinámica real en que se desarrolla la independencia de los jueces y la Judicatura. Así, si bien muchos países han adoptado recientemente muchas de las fórmulas arriba descritas, esto no necesariamente ha significado mejoras cualitativas importantes en materia de independencia. Cfr. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS (ILSA) (2009): *Justicia bajo presión: constricciones institucionales y atentados contra la independencia judicial en Colombia, 2005-2008*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá, pág. 12 y ss.

Debe tenerse en cuenta que el resultado del análisis de las siguientes páginas es más que una observación empírica, y no es un examen de los méritos de los casos¹¹⁷⁶.

Lo que se quiere probar es la existencia de una tendencia delegativa en la administración judicial, motivada por la reforma y potenciada por el contexto político, que propende a que los jueces fallen a favor de las tesis probables que el delegado prevea, y son conocidas de forma pública mediante medios de comunicación¹¹⁷⁷. Esto llevaría a entender si la legitimidad electoral planteada por el Ejecutivo, lo coloca como decisor de conflictos que anula posiciones de minoría, posiblemente legítimas, y el poder contra mayoritario del juez se vea limitado por el sistema institucional existente¹¹⁷⁸. Esto implica una serie de afirmaciones previas que sirvan para dar sostén a este argumento

En primer lugar, las sentencias son el producto principal que la actividad judicial entrega a los ciudadanos¹¹⁷⁹. Cualquier otra acción de mejora dentro del sistema sólo puede enmarcarse en aportar a sentencias más eficientes (en cuanto al cumplimiento de formalidades procesales y de tiempo) y eficaces, en términos que cumplan los requerimientos constitucionales¹¹⁸⁰. Antes, esto no sucedía ya que la acumulación de causas era crítica y la corrupción era sistémica. La información disponible muestra una reducción importante de causas pendientes¹¹⁸¹. Pero hasta el momento no existe un diagnóstico sobre la calidad de las sentencias en el Ecuador, a excepción de casos aislados, relacionados a la Corte Constitucional¹¹⁸². Sobre la calidad de sentencias en el Ecuador, la mayoría de los estudios disponibles coinciden que sus problemas son falta de motivación, y formalidades procesales; deficientes construcciones lógicas para decidir casos, una valoración de la prueba poco técnica, y falta de mecanismos de exigibilidad¹¹⁸³.

¹¹⁷⁶ “El significado cognitivo de términos de valor es contingente sobre nuestra naturaleza sensible, conativa y emotivo” Cfr. HART, S. L.: “The Nature and Objectivity of Ethical Judgments.” en *Philosophy and Phenomenological Research*, vol. 15, núm. 3, 1955, pág. 364.

¹¹⁷⁷ Este hecho debe tenerse en cuenta, por cuanto los medios de comunicación son previstos como un medio de accountability horizontal extra estatal. Cfr. SCHMITTER, P. (1999): *The Limits of Horizontal Accountability. The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pág. 60.

¹¹⁷⁸ Cfr. LARKINS, C. (1998): op. cit. pág. 364.

¹¹⁷⁹ ZAFFARONI, E. (1999): op. cit. pág. 152.

¹¹⁸⁰ PÁSARA, L. (2008): op. cit., pág. 85

¹¹⁸¹ En la opinión de informantes, este argumento debe ser analizado con beneficio de inventario: “¿Cómo en 100 días bajaron un millón de causas? ¿Cuántas fueron archivadas? ¿Cuántas fueron sentenciadas? ¿Cuántas fueron desestimadas?” Entrevista informante 1.

¹¹⁸² Al respecto, apenas en el 46% de las sentencias de un universo extraído entre el año 2008 al 2012 se definen conceptos de derechos humanos, 6% de las sentencias se citan precedentes sobre el fondo del caso y en el 3% sobre cuestiones de procedimiento. Cfr. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS PUCE: “Estudio sobre la argumentación de las sentencias de la Corte Constitucional Ecuatoriana (Octubre 2008 a Diciembre 2009)”, Quito, 2009, pág. 184.

¹¹⁸³ PÁSARA, L.: “La producción judicial: cifras y calidad” en *El funcionamiento de la justicia del Estado*, PÁSARA L. (ed.) Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011, pág. 35-56.

Estos casos generan cadenas de impunidad que minan la confianza en el sistema judicial, y hacen que la administración pública no pueda atender las necesidades ciudadanas. En consecuencia la conflictividad social no tendría espacios de composición, y habría soluciones poco legales para el mantenimiento del sistema¹¹⁸⁴. Al contrario, la Constitución 2008, vuelve al juez un actor político que debería utilizar la Constitución para expandir los derechos ciudadanos en influir en las políticas públicas¹¹⁸⁵. Esto crea una isonomía entre juez, el Estado y el ciudadano que ha sido una causa de debates históricos¹¹⁸⁶. Existe una tensión irresoluble entre un Ejecutivo que necesita una eficacia en la capacidad de provisión de bienes y servicios, que está reñida con la capacidad de veto posible que tiene el juez¹¹⁸⁷.

Para entender esta tensión debe tenerse en cuenta que es imposible levantar información sobre todas las sentencias que hayan sido realizadas por todos los jueces y tribunales en el Ecuador. Se propuso (ver Capítulo I) que se escogerán *leading cases* por su contenido paradigmático, relacionado con un interés directo del Ejecutivo, que pueden observarse desde la información pública disponible. De esta manera se facilita la transparencia en el análisis y su fiabilidad¹¹⁸⁸. También implica una prueba de la independencia del juez en los conflictos jurídicos con un factor de interés público-político, es decir, cuando el actor judicial está obligado a ejercer su poder contra mayoritario, ya que debe proteger a las minorías de la voluntad de absorción mayoritaria, con lo que la posibilidad de que los ciudadanos sean tratados con igualdad quede totalmente asegurada¹¹⁸⁹.

Se han escogido diez casos, que tienen una alta difusión mediática, y se refieren a circunstancias públicas: amenazas a la estabilidad institucional, violencia interna, protesta social, amenazas a recursos estratégicos del Estado, o libertad de expresión. Jurídicamente hablando, esos temas han sido los principales en el debate sobre las

¹¹⁸⁴ SIMON, F.: "Criminalidad y respuestas del sistema penal" en *El funcionamiento de la justicia del Estado*, op. cit., pág. 147.

¹¹⁸⁵ ÁVILA LINZÁN, L. (2008a): op. cit., pág. 249-252.

¹¹⁸⁶ "Nuestros políticos, de todas las ideologías –y allí incluimos a los militares, que por décadas fueron responsables políticos– tratan de manipular, utilizar o depreciar a la jurisdicción, pero al mismo tiempo, con su clásica ductilidad manipuladora, cambian bruscamente el discurso y proclaman su irrestricto respecto a la jurisdicción, cuando consideran que es conveniente en esa coyuntura derivarle un problema político o social, que no tienen solución o que la solución que se le podría deparar afectaría a su clientelismo político" ZAFFARONI, E. (1999), op. cit., pág. 113.

¹¹⁸⁷ TSEBELIS, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, New Jersey, pág. 143.

¹¹⁸⁸ Lo que se busca es que esa característica en común asegure seleccionar casos que tengan características constantes. ANDUIZA et al (2009), op. cit. pág. 72.

¹¹⁸⁹ "En mi opinión, volveríamos a ver en toda su gravedad el problema del carácter contramayoritario de la justicia: debe ser la ciudadanía, mediante la discusión, y no un cuerpo de élite (elegido de cualquier modo), quien decida cómo resolver los conflictos constitucionales que aparezcan" GARGARELLA, R. (2011): op. cit. pág. 137.

libertades en el Ecuador, y han sido materia de informes tanto internos¹¹⁹⁰ como de organizaciones internacionales¹¹⁹¹. En ninguno de estos casos se hará valoraciones sobre los méritos, ni sus circunstancias de análisis jurídicos. Esto no es parte de esta investigación, solamente se ilustrarán relaciones causa-consecuencia entre el discurso mayoritario y la acción judicial. Según la teoría de la democracia delegativa, la existencia de controles horizontales generaría una situación en que, si es del interés del Ejecutivo un caso, el discurso dominante y mayoritario de la población, como consecuencia de la saturación mediática por parte del Ejecutivo, debería hacer que el sistema judicial actúe como el Ejecutivo quisiera, sin la existencia de intermediarios¹¹⁹².

La falta de intermediarios es posible por un diseño institucional que facilita el traslado de información y poder de forma eficiente desde el Ejecutivo al Legislativo¹¹⁹³. Como se ha visto, la evolución entre modelos de reforma dio paso a un modelo de administración de justicia que desplaza a la ciudadanía de la selección de miembros del Consejo de la Judicatura, al ser elegidos por miembros de ternas presentadas por otras instancias del Ejecutivo al Consejo de Participación Ciudadana, que es elegido a su vez de forma indirecta mediante organizaciones sociales. En tal razón, es posible que este diseño contribuya a un aumento de la influencia del Ejecutivo –que se establece de forma mediática– y se logre la alineación y coordinación de poderes publicitada por el régimen¹¹⁹⁴.

Entonces, esta sección buscará analizar la relación de causa y consecuencia, por lo que expondrá la tensión entre garantismo y efectividad en el discursos y las prácticas del Ejecutivo ecuatoriano, para después medir las tendencias de comportamiento de los jueces, con el fin de ver si existen causalidades en los discursos del Ejecutivo y el

¹¹⁹⁰ Cfr. PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS (2014): *Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009-2013*, UASB, Quito.

¹¹⁹¹ AMNISTIA INTERNACIONAL (2014): *Informe 2013, El estado de los derechos humanos en el mundo*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, pág. 106-108.

¹¹⁹² “Las reformas que pudieran eliminar estas fallas en la representación, están encaminadas a generar una democracia delegativa” ESTRADA RODRIGUEZ, J.: “La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia” en *Explanans*, vol. 1, núm. 1, 2012, pág. 50.

¹¹⁹³ “La reflexión y la investigación empírica deben plantearse el problema de la ausencia de un diseño institucional administrativo republicano en los países que en los últimos veinte años han atravesado por procesos simultáneos de reforma estatal y transición democrática y cuáles han sido sus consecuencias económicas, sociales y políticas” SCHWEINHEIM, G.: “La institucionalidad administrativa y de la gestión pública de la República Argentina en tela de juicio: ¿podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de la crisis del 2001? Lecciones para la Argentina y América Latina” en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003, pág. 2.

¹¹⁹⁴ Todo esto funciona mediante la delegación: Schweinheim plantea que en Argentina “los intentos por revertir este proceso (la crisis sistémica) insistieron en estrategias de delegación de facultades y de acumulación de poderes en el Poder Ejecutivo para las reformas fiscales institucionales, agravando la situación de debilidad de las reglas de juego para el funcionamiento de la administración y la gestión pública. *Ibidem*, pág. 6-7.

funcionamiento de la actividad judicial, en torno como el discurso de mayoría influye en el sistema judicial.

El proyecto político de la Revolución Ciudadana estuvo previsto directamente como una construcción de cambio total de conducta de la sociedad. Más bien, ideológicamente se concibe a sí misma como la continuación de una línea histórica liberal, iniciada por Eloy Alfaro Delgado, interrumpida, de acuerdo su visión, por una asociación colusoria de poderes económicos y con influencia en medios de comunicación¹¹⁹⁵. En sí, se plantea desde AP una construcción de diversidad y pluralismo, que asegure la mayor representación posible a los ciudadanos:

“Alianza PAIS marca un punto de quiebre histórico en la lucha por conseguir un Estado incluyente y descolonizado, en el cual el bien común y los derechos universales se coloquen por encima de la ley del más fuerte y de los poderes fácticos que, desde la independencia del Ecuador hasta el siglo XXI, siguen alentando la fragmentación, el regionalismo, la exclusión de las grandes mayorías a los derechos, bienes y servicios más elementales”¹¹⁹⁶.

Al mismo tiempo, concibe su acción política, y su modelo de cultura política¹¹⁹⁷, como una misión de rescate de la autoestima ecuatoriana¹¹⁹⁸, que sufrió desgaste producto de las crisis cíclicas y la desintegración del tejido social nacido de los procesos migratorios¹¹⁹⁹. Este hecho está previsto directamente en su manifiesto ideológico:

“Alianza PAIS busca la recuperación de la autoestima de los ecuatorianos y ecuatorianas: se propone revalorizar los saberes ancestrales de la cultura, la memoria social y política de nuestros pueblos y la misma geografía y naturaleza que caracterizan al Ecuador exuberante, natural, majestuoso y mega diverso”¹²⁰⁰.

En este orden de cosas, el cambio previsto supone a la “Patria” como concepto que engloba el proceso social, y su “retorno” como necesidad real para ejercer la

¹¹⁹⁵ Cfr. DE LA TORRE, P. (2013): Los Constructores del Estado Nacional 1830-2010. En el Cerebro Político del Ecuador 1830-2010, SENPLADES, Quito, págs. 90-93.

¹¹⁹⁶ ALIANZA PAÍS (2006): op. cit., pág. 10.

¹¹⁹⁷ Para este punto se maneja la definición de Almond y Verba, que plantean que la cultura política es “la distribución particular de patrones de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación” ALMOND, G.; VERBA, S. (1989): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, Estados Unidos, pág. 13.

¹¹⁹⁸ “Rafael Correa estructura los ejes centrales de su visión política desde categorías y lógicas netamente morales y religiosas. Esta sacralización de la política y de su rol como líder cristiano de izquierda, le permite tejer lazos morales, espirituales y emocionales con sus seguidores” PEREZ ORDOÑEZ, P. (2010), op. cit. pág. 84

¹¹⁹⁹ La desconfianza en el sistema judicial ha llegado según consultora Gallup, a un 57%, y al Estado en General a un 69%.

¹²⁰⁰ ALIANZA PAÍS (2006): op. cit., pág. 10.

administración¹²⁰¹. Es necesario tener en cuenta que después de la crisis de los años 90, la clase política no tenía ningún concepto capaz de “hacer el mejor gobierno y, también, al mismo tiempo, reflexionar sobre la mejor manera de posible de gobernar¹²⁰²”, por lo que la entrada de una agrupación política con algún tipo de trasfondo ideológico elaborado, la ubicaba por encima de cualquier partido político, que estaban, siguiendo a Katz y Mair, actuando como agentes, o *brokers*, entre el Estado y la sociedad civil, con una relación entre agrupaciones y sociedad de tipo clientelar¹²⁰³.

Al triunfar AP, la idea del cambio social es acentuada, en la Constitución 2008 y los sucesivos Planes Nacionales del Buen Vivir. La ciudadanía protagónica de la gestión pública es modulada por una visión de deberes ciudadanos con el Estado¹²⁰⁴, y una construcción colectiva común, potenciada la regulación desde el Ejecutivo, y un ejercicio de los derechos en la igualdad, con acciones positivas del Estado, en detrimento de una defensa de la libertad negativa¹²⁰⁵. Esta visión es potenciada en el PNBV 2013-2017, que al romper con las prácticas pre 2007¹²⁰⁶, asume una idea movilizadora:

“La corresponsabilidad construye una cultura ciudadana que garantiza nuestros derechos y genera una actitud colectivamente responsable, para cumplir también con nuestras obligaciones. Es el justo equilibrio entre la responsabilidad del Estado, las instituciones y los ciudadanos”¹²⁰⁷.

Al trasladar este concepto en torno al sistema judicial, se concibe que la crisis judicial constituyó un impedimento en la consecución del “Buen Vivir” como vertebrador de la política pública, y que el alcance de la justicia sería imposible¹²⁰⁸. Por tal razón el PNBV plantea que profundizar tanto la transformación de la justicia como el fortalecimiento de

¹²⁰¹ “La ritualidad y el culto irrumpen con la fuerza de una sacralidad seductora por indescifrable. Se sacraliza a la Patria (así, con mayúscula), o a una figura anticlerical por antonomasia como Alfaro, o a la majestad del poder, al tiempo que se sataniza a quienes no comparten el credo oficial”. CUVI, P.: “Refundación y religiosidad: guías para entender al correísmo” en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA. Montecristi Vive, Quito, 2013, pág. 23.

¹²⁰² FOUCAULT, M. (2007): *El nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica, pág. 17.

¹²⁰³ KATZ, R.; MAIR, P. (2004), pág. 23.

¹²⁰⁴ “Reconocer estos derechos también significa entender nuestros deberes, donde todos debemos aportar con nuestro trabajo para una sociedad mejor, para el Buen Vivir. El trabajo como derecho y como deber”. EL CIUDADANO: “La supremacía del trabajo humano, por Rafael Correa, Presidente de la República” 24 de noviembre 2014, disponible en <http://www.elciudadano.gob.ec/la-supremacia-del-trabajo-humano-por-rafael-correa-presidente-de-la-republica/>

¹²⁰⁵ SENPLADES (2008), op. cit. pág. 45.

¹²⁰⁶ “Hasta 2006 encontramos expresiones claras de renuncia y entreguismo (fondos petroleros, manejo de la deuda externa, voluntad de negociar tratados de libre comercio por parte del gobierno de turno, subordinación al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, Base de Manta). Es una lista mucho más larga de actos y conductas generadas en la partidocracia” SENPLADES (2013) op. cit. pág. 15.

¹²⁰⁷ *Ibidem*, pág. 26.

¹²⁰⁸ *Ibidem*, pág. 199.

la seguridad y la convivencia ciudadana, en un solo objetivo estatal¹²⁰⁹. Esto ha sido supuesto como un discurso disciplinario de la práctica estatal ecuatoriana¹²¹⁰, que se encuentra detectado en: tendencia al pragmatismo y al realismo en la construcción jurídico y política, cosa que se contrapone el discurso constructivista-idealista de la Constitución 2008¹²¹¹, la entrada de variables de política criminal en la construcción de planificación¹²¹², militarización de la Policía y *policialización* de las fuerzas armadas¹²¹³. Esto manifiesta en la práctica como una disminución de los índices de seguridad¹²¹⁴, y según analistas como una presión a opositores políticos amparada por el régimen disciplinario¹²¹⁵. La tesis gubernamental supone una un “retorno al Estado” y a un ejercicio pleno de la soberanía¹²¹⁶.

En el caso de los jueces, el sistema de reforma judicial muestra la tensión entre derecho y poder, por lo que existe una disputa entre el estamento del Estado que aplica el orden jurídico, y la alineación ideológica al proyecto de Estado¹²¹⁷. Estas relaciones en el Ecuador se basan en pactos no transparentes y en baja intensidad de control interno¹²¹⁸. El sistema jurídico no ha sido utilizado de otra forma que no sea la que el poder político, utilizando a los jueces como herramientas de intereses, especialmente aquellos de trascendencia pública¹²¹⁹.

¹²⁰⁹ Ibídem, pág. 201. Aunque empíricamente está demostrada la relación entre eficiencia judicial, y el aumento de la seguridad, esto ha sido criticado como una securitización de la agenda pública, centrando el accionar del sistema judicial con especial interés en área penal, con el fin de construir un régimen disciplinario centrado en el rehacer y repotenciar el Estado

¹²¹⁰ “Todas las acciones que se mencionan como propias de un régimen autoritario pueden interpretarse mejor como estrategias de disciplinamiento de la población ecuatoriana ante una autoridad estatal históricamente débil a la que se quiere fortalecer”, OSPINA, P.: “La revolución ciudadana en Ecuador: conflicto social, régimen disciplinario y proyecto de Estado” en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA. Montecristi Vive, Quito, 2013, pág. 29.

¹²¹¹ MONCAYO, P.: “Una democracia de rostro populista” en *Ecuador Debate*, núm. 80, pág. 132.

¹²¹² Cfr. SENPLADES (2012): op. cit. págs. 205-208.

¹²¹³ “La principal preocupación de nuestra gente es la inseguridad ciudadana y para combatirla, requerimos de nuestras Fuerzas Armadas, para lo cual, si es necesario cambiar visiones, estrategias, tácticas, formación, capacitación, debemos hacerlo. Es una guerra, queridos soldados, que estamos obligados a enfrentar y ganar” CORREA, R.: “Cambio de jefe del Comando conjunto de las Fuerzas Armadas” Quito, 25 de abril de 2012, pág. 15. Disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/2012-04-25-CAMBIO-JEFE-DEL-COMANDO-CONJUNTO-COMACOWeb.doc>

¹²¹⁴ EL CIUDADANO, “Encuestadora internacional ubica a Ecuador entre los países más seguros de Latinoamérica”, 30 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.elciudadano.gob.ec/encuestadora-internacional-ubica-a-ecuador-entre-los-paises-mas-seguros-de-latinoamerica/>

¹²¹⁵ MACHADO, D. (2013) op. cit. pág. 96.

¹²¹⁶ “Con una seguridad fortalecida y eficiente, también recuperamos nuestra autoestima y recuperamos valores; los ecuatorianos estamos ante el mundo con la frente en alto, demostrando que somos capaces de construir una Patria segura, altiva y soberana” CORREA, R. “Ceremonia de Ascensos y Graduación en la Policía Nacional” Quito, 17 de octubre de 2014, pág.3. Disponible en <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/2014-10-17-Ceremonia-Ascensos-Policia.doc>

¹²¹⁷ Eso se diferencia a Plan de Gobierno inicial del Gobierno que planteaba: “Soñamos en un país donde se viva un Estado Social de derecho democrático, que se trace un horizonte común, que garantice seguridad y justicia a los ciudadanos y las ciudadanas, con instituciones de control independientes y despartidizadas; una seguridad entendida no sólo como la ausencia de la violencia criminal, sino como la garantía para una vida sin sobre saltos provocados por la desintegración social” MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS (2006): “PLAN DE GOBIERNO DE ALIANZA PAÍS 2007 – 2011” ¡Porque otro país es posible! Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador, AP, Quito pág. 5.

¹²¹⁸ BASABE, S.: “Instituciones informales: discusión conceptual y evidencia empírica en el caso ecuatoriano” en *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, WENCES, I.; CONDE, R. BONILLA, A Edit. FLACSO, San José de Costa Rica, págs. 224-233.

¹²¹⁹ Entre 2001 y 2009 solo dos veces se superaron los 400 conflictos anuales. Pero a partir de 2010 se produjo un abrupto incremento de la conflictividad: cerca de 900 conflictos, luego casi 800 y hasta el fin del año 2012 la cifra llegará seguramente a cerca de 700.

Frente a esto, el Gobierno ha llevado sus mecanismos disciplinarios por dos métodos combinados: tribunales y mecanismos de comunicación social¹²²⁰. Lo importante en este punto, es plantear si la voluntad mayoritaria del delegado influye en los jueces, y de ser así, de qué manera. Sobre esto, más arriba se explicó que existen tres posibilidades posibles de presión al juez en este escenario: presiones internas, del proceso y de los involucrados: En esta primera situación debería comprobarse si existen actos o hechos generados por las partes procesales diseñadas para actuar a favor del juzgador dentro de un litigio. Por otro lado, la presión podría surgir de la estructura interna. Como se ha visto, la estructura institucional ecuatoriana puede generar presiones hacia el centro del sistema; en este caso sería del Ejecutivo, para que su discurso sea un insumo para el juzgador¹²²¹.

Una tercera posibilidad es que exista una presión sistémica: el Estado al completo tiene una institucionalidad capaz de proponer un discurso de mayorías, y deja a los actores “de oposición” sin capacidades de acción dentro de la decisión judicial. La existencia de este dispositivo es posible, considerando la existencia de una red promotora dentro del sistema judicial, la reducción de limitaciones administrativas, el aumento de la centralidad y efectividad en la toma de decisiones. Pero, ¿estas decisiones pueden afectar la conducta del juez? Hay un consenso claro de posiciones entre informantes y analistas, tanto de oposición como de gobierno: el estilo de gobierno ha aumentado la efectividad de la acción pública. La diferencia surge al analizar de qué forma este discurso ha influido en los jueces, que puede agruparse en dos vertientes, una que plantea la existencia de una presión directa hacia el juez¹²²², y la otra, la gubernamental, que plantea la existencia de una campaña de descrédito internacional, generada por agencias internacionales y poderes fácticos¹²²³.

Durante el momento más fuerte de la monumental crisis económica de fines de siglo, en 1999, se llegó a un poco más de 750. Cfr. OSPINA PERALTA, P. (2013): op. cit., pág. 27.

¹²²⁰ BASABE S., MARTÍNEZ J. (2014): op. cit. pág. 155-157.

¹²²¹ Esto es posible gracias a que se ha centrado el flujo de la toma de decisiones en el Ejecutivo. Cfr. MEJÍA ACOSTA, A. (2011): op. cit., pág. 142.

¹²²² “[...] al valerse del aparato de justicia para rubricar algunas de esas políticas, y sancionar a quienes las contraríen, [la revolución ciudadana] ha comprometido la independencia judicial y ha puesto en cuestión la plena vigencia del Estado de derecho, principalmente en lo que esta noción se refiere a la separación de poderes.

[...] la independencia judicial no sólo no ha recibido la atención que merece en una democracia robusta sino que ha resultado afectada por aquello que la hiere en esencia: la interferencia de otros poderes” PÁSARA, L. (2014): op. cit. págs. 95-96.

¹²²³ Véase Comunicado de prensa sobre el informe citado en nota anterior, el Presidente de la Corte Nacional de Justicia. Disponible en http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/comunicados_prensa/remitido%20CNJ.pdf

Dado el alcance de las acciones del Ejecutivo, la revisión de casos se realizará de aquellos que hayan tenido trascendencia mediática, considerando que es la arena más abierta disponible, en la que el Estado debe invertir su capital simbólico y político para solucionar las falencias que existan entre el discurso mayoritario y la decisión judicial¹²²⁴. En ese escenario, la hipótesis inicial sugiere que debería observarse una posibilidad mayor de que los productos y resultados de la judicatura sean controlados a favor de la organización política imperante y afectan la independencia de los operadores dentro del mismo, como consecuencia del discurso de mayorías.

Esto último supone que la reforma, construida de acuerdo a la necesidad de sus operadores, fue una oportunidad de dotar de legalidad a un proceso que ya goza de la legitimidad democrática, ya que los conflictos son controlados mediante la acción de jueces nombrados que dan una percepción de eficiencia¹²²⁵. La eficiencia de la acción gubernamental se encuentra en juego cuando los actores políticos deben organizar su actuación en torno a la limitación contra mayoritaria, por lo que deberíamos encontrar: a) Procesos que se encuentren en torno a la agenda crítica del gobierno nacional (desarrollismo, matriz productiva, reformismo), y b) comprobar si los jueces reaccionan al discurso mayoritario. La siguiente sección explicará cómo se utiliza la comunicación política como un medio de intrusión y colocación de discursos dominantes en el sistema público ecuatoriano.

A) La comunicación política como mecanismo de creación de política pública en Ecuador

La comunicación institucional no era una práctica común de los actores políticos ecuatorianos una vez integrados en el poder. Se limitaban a informar actividades, y existía una relación asimétrica en favor de los medios de comunicación. El *mass-media* contaba con una posición privilegiada¹²²⁶, por ser los únicos espacios de fuera de la arena política que podían entrar directamente a la discusión pública, tanto en simbología como en las

¹²²⁴ Como veremos más adelante, el Ejecutivo ecuatoriano goza de un amplio capital simbólico, por cuanto cuenta con “un poder de hacer cosas con las palabras”. Cfr. BOURDIEU, P. (1997): *Cosas Dichas*. Gedisa, Barcelona, pág. 117.

¹²²⁵ El poder de actuar sobre lo real, actuando sobre la representación de lo real”. Véase, BOURDIEU, P. (2008): *¿Qué significa hablar?* (vol. 282). Ediciones Akal, Madrid, pág. 101.

¹²²⁶ Los medios ecuatorianos contaron, como el resto de países de América Latina, contaron con los mismos contextos de desarrollo basados en la realidad política, económica y necesidades de emancipación. El desarrollo mediático fue consecuencia del desarrollo político y la generación de nuevos medios de comunicación. Al principio del siglo XXI, los medios ecuatorianos entraban, al decir de la literatura disponible, en un periodo de “madurez” Cfr. RIVERA ROGEL, D., “Breve historia de la prensa en Ecuador. El aporte de Loja”, en *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 119, 2012, pág. 9-10.

prácticas de poder¹²²⁷. El Estado no había tenido la oportunidad de entrar directamente a la discusión de los problemas públicos, más que a través de los canales oficiales, cosa que no era difícil, ya que los medios de comunicación mantenían canales directos con grupos cercanos o coludidos con el poder político¹²²⁸. Este hecho había sido base de la discusión de los temas públicos, y en ciertos casos, los medios habían sido básicos para la decisión final, o la reacción ciudadana a los mismos. De hecho, el periodismo contaba con representación política funcional en ciertos momentos de la vida constitucional del país¹²²⁹.

Esta relación del poder político con el poder mediático tenía tres consecuencias: en primer lugar, se daba un proceso de relación directa con el poder político, a nivel legal, como de tipo decisor¹²³⁰, y en ciertos escenarios *ser parte del poder político*¹²³¹. Por otro lado, los medios constituyen una herramienta o canal de enfrentamiento, otorgan legitimidad y expanden discursos y acciones en la sociedad¹²³². La tercera es que irrupción de actores no tradicionales, hacía que los equilibrios de poder se rompieran y los medios de comunicación centralizados con el poder político pudieran ser capaces de controlar el uso mediático de nuevos liderazgos, cosa que ha sucedido en la historia reciente. En resumen, el uso de los medios de comunicación cambia totalmente el panorama de la aceptación o rechazo del gobernante, independientemente de su rendimiento¹²³³.

¹²²⁷ “Una aproximación a las leyes existentes en el país en materia de prensa, radio y televisión indica con mucha claridad que las empresas mediáticas han sido fuertemente respaldadas e, incluso, subsidiadas por los sucesivos gobiernos democráticos y dictatoriales, sin distinción de tendencia ideológica” (...) “los enormes beneficios que han recibido los medios privados en el Ecuador configuran un histórico accionar desdemocratizador de la comunicación, surgido e impulsado desde el mismo aparato estatal” RAMOS, I. “Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador (Dossier)” en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Medios, populismo y poder.*, núm. 46, 2013, pág. 46.

¹²²⁸ De acuerdo a al informe final de la Comisión de Auditoría de Frecuencias, existe una concentración de medio en torno a 8 grupos empresariales: Grupo Eljuri, Grupo Isafas, Grupo Vivanco, Grupo Egas, Grupo Alvarado, Grupo Mantilla, Grupo Pérez y Grupo Martínez. Esta concentración fue calificada como una “clara violación de los preceptos constitucionales vigentes, es producto de la venta del patrimonio social constituido por las frecuencias por parte de concesionarios particulares, tanto personas naturales como jurídicas, en un verdadero proceso de apropiación indebida de bienes públicos, aparentemente justificados y escudados tras mecanismos revestidos de legalidad”. Cfr. COMISIÓN DE AUDITORÍA DE FRECUENCIAS, “Informe Definitivo”, 18 de mayo de 2009, Quito, págs. 251-257. Disponible en <http://www.regulaciontelecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Informe-definitivo-de-la-Comisi%C3%B3n-de-Auditor%C3%ADa-de-Frecuencias-SECCI%C3%93N-3.pdf>

¹²²⁹ Esto fue aceptado en las Constituciones de 1929, 1945 y 1967

¹²³⁰ Hasta la sanción de la actual Ley Orgánica de Comunicación, los medios de comunicación eran parte de los organismos colegiados que decidían sobre la materia, siendo miembros con voz y voto.

¹²³¹ “Los medios convivían con el poder y viceversa. Esa antigua relación —accidentada a ratos, cordial a veces, pero siempre tensa y mutuamente interesada— se sostenía en un sinnúmero de acuerdos bilaterales tácitos, en defensa del statu quo, de la libertad de empresa, de la propiedad privada, de la economía de mercado, de la democracia representativa, de la libre expresión” FUNDAMEDIOS. (2010): *La palabra rota: seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. Artes Gráficas Senefelder, pág. 210.

¹²³² Cfr. BOURDIEU, P. (1997): *Sobre la Televisión*, Editorial Anagrama, Barcelona, pág. 27.

¹²³³ Debe tenerse en cuenta que el desempeño macroeconómico del país no era una causa de las protestas; al contrario, el país mantenía el equilibrio presupuestario previsto por las agencias internacionales económicas, sino que su salida del poder se debió a sus extralimitaciones respecto a la institucionalidad. Véase ACOSTA, A. (2005), op. cit. pág. 50.

Como se ha analizado en páginas anteriores, el régimen ecuatoriano mantiene una tensión con los medios de comunicación, y de esta conflictividad surge una forma de ejercer las acciones de gobierno basada en la confrontación¹²³⁴. En tal razón, el esfuerzo mediático se traslada tanto a nivel de la creación de instituciones internas dentro del sistema¹²³⁵, alicientes dentro del sistema de contratación pública¹²³⁶ y una necesidad manifestada desde el Ejecutivo que cualquier continuación del proceso político se hará desde la arena comunicacional¹²³⁷. Dentro de estos esfuerzos de acción pública, los *enlaces ciudadanos* (transmisiones de rendición de cuentas), en los que el Ejecutivo al pleno manifiesta su posición sobre los temas de atención nacional¹²³⁸, son el espacio más importante para el Ejecutivo: logran explicar el alcance de sus acciones y las consecuencias de la política pública, de forma horizontal y didáctica¹²³⁹. Frente a este interés legítimo y a la obligación legal del Ejecutivo¹²⁴⁰, esta sección buscará explicar cuál es el papel de la comunicación institucional en la formación y ejecución de políticas públicas; y cómo este factor constituye un mecanismo que emite heurísticas de discurso mayoritario que restan la capacidad de acción contra mayoritaria por parte de los jueces¹²⁴¹. Para esto se hará una descripción de la estrategia de comunicación realizado por el régimen, describiendo las críticas y argumentos a favor del procedimiento.

El Gobierno de Rafael Correa es el primero que ha tenido un auténtico interés respecto a la comunicación política, y en dar profesionalización a su actuación dentro del esquema de la administración pública¹²⁴². Con la contratación en su staff directo en asesores en

¹²³⁴ DE LA TORRE, C. (2010): op. cit., pág. 165.

¹²³⁵ Mediante Decreto Ejecutivo 3 (Registro Oficial Suplemento 14 de 13-jun-2013), se establece a la Secretaría Nacional de Comunicación como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa.

¹²³⁶ El Reglamento a la Ley Orgánica de Contratación Pública, plantea un régimen especial de contratación directa, diseñado para productos comunicacionales. Véase Decreto Ejecutivo núm. 1499, Registro Oficial No. 916, de 20 de marzo del 2013

¹²³⁷ “la batalla es comunicacional... el supuesto principio de alternancia (dice la oposición) es la base la democracia incluso sobre el derecho al sufragio” CORREA, R. (2014) Discurso del Presidente Rafael Correa en la ceremonia de posesión autoridades locales AP 18.12.2014, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=5Za9YU8MzI#t=1615>.

¹²³⁸ La primera cadena fue realizada el 20 de enero de 2007. Tiene como base legal, los derechos a la comunicación y a la rendición de cuentas.

¹²³⁹ “Lo cierto es que cada día, más y más gente lo ve y lo escucha, y así, el chofer de un bus, el chofer de un camión, el taxista (esos que para algunos no tienen derecho) también pueden escuchar y analizar hacia dónde va su país, mientras cruzan de San Vicente a Bahía en un santiamén o transitan por la Ruta del Austro, o la Troncal Amazónica, también los pescadores que recorren la Ruta del Sol” ALVARADO, F.: “¿Cuánto cuesta un Enlace Ciudadano?” en *Blog Personal Fernando Alvarado Espinel*, 11 de diciembre de 2010. Disponible en <http://fernandoalvaradoespinel.com/cuanto-cuesta-el-enlace-ciudadano/>, disponible el 04 de enero de 2015.

¹²⁴⁰ La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 83, numeral 11, determina como deber y responsabilidad de las y los ecuatorianos: Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley

¹²⁴¹ Esto es vital, ya que además del equilibrio de la mayoría, la existencia de minorías implica la idea de una gestión asociativa de la democracia, que implica que la protección de los derechos no sólo de quienes votan, sino también de quienes son miembros de la comunidad política. Cfr. DWORKIN, R. (2008): *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Paidós, Barcelona, págs. 167-168.

¹²⁴² Al momento el Gobierno cuenta con Diario El Telégrafo, canal Ecuador TV y emisora Radio Pública del Ecuador, además de que se fundó una agencia de noticias (ANDES), y se administra en forma de fideicomiso, medios incautados durante los años 90. ABAD, G., “El club de la pelea... poder político vs poder mediático”, en *¿Por qué nos odian tanto?* RINCON, O. (comp.), Centro de Competencia en Comunicación, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2010, pág. 195-196.

comunicación política de larga trayectoria¹²⁴³, amplios niveles de gestión y eficiencia (tal como quedo ya demostrado en las redes anteriormente descritas) supera las lógicas tradicionales de información de actividades, por ser un generador de contenidos hacia los medios¹²⁴⁴. Esto pone a los medios ecuatorianos frente a un competidor en el rating y al mismo tiempo, y se rompe el panorama mediático¹²⁴⁵.

El mecanismo institucional de comunicación, que puede resumirse en la institucionalización de potentes aparatos comunicacionales (como ejercicio y demostración de poder), la generación de espacios televisivos y de alcance cotidiano (para manifestar el poder político de forma cercana), y el marcaje de la agenda pública, como un mecanismo de lucha por el cambio, ha hecho que el régimen mantenga una fuerte capacidad de imponer sus opciones y mecanismos dentro del sistema político¹²⁴⁶. En tal razón los medios de comunicación se vuelven en actores que se encuentran controlados por un actor hegemónico, ya que “estos programas constituyen un privilegio del presidente y su Gabinete para informar a los ciudadanos sobre las actividades gubernamentales”¹²⁴⁷, y deja sin espacio a las posiciones minoritarias¹²⁴⁸.

Entre la Consulta Popular y la aprobación del Consejo de la Judicatura post consulta, hubo un total de 88 *Enlaces ciudadanos*. En los mismas, hay un guion común: el presidente hace un resumen de sus actividades desde el último enlace, explicando de forma didáctica los alcances de sus decisiones o los proyectos fiscalizados o controlados por su parte, además de contar con segmentos en los que expone su posición respecto a asuntos de interés nacional. Además de esto, se incluyen “segmentos” en los que se el Gobierno muestra su posición sobre dichos o hechos relatados por la prensa nacional, y muestra su opinión. Estos segmentos han sido catalogados por la doctrina como muestra

¹²⁴³ Dentro del staff de la Casa de Gobierno se encuentra a Ralf Murphine, Ha trabajado para más de 500 candidatos a cargos de elección, popular y 11 presidentes electos de América Latina. Cfr. PLAN V, “El top 40 de Carondelet: todos los cuadros del Presidente” *Revista Plan V*, 02 de octubre del 2014, disponible en <http://www.planv.com.ec/historias/politica/el-top-40-carondelet-todos-cuadros-del-presidente> con acceso el 5 de enero de 2015.

¹²⁴⁴ LARREA PUNIN, M.I. “Rafael Correa y la prensa ecuatoriana. Una relación de intrigas y odios” en *Razón y palabra* núm. 75, disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/varia3parte/37_Punin_V75.pdf

¹²⁴⁵ “Esa tradición era, en esencia, factor de estabilidad en la esfera del Poder, pues se enmarcaba en una dialéctica —a ratos intensa, a ratos superficial, a ratos falsa— que siempre opuso a dos actores en un plano preciso, limitado, calculado; de ese plan, o nadie se salía ni se acaba del juego; todos comulgaban con la regla suprema: «Dentro del sistema todo; fuera de él, nada»” FUNDAMEDIOS (2010): op. cit., pág. 211.

¹²⁴⁶ Cfr. DE LA TORRE, C. (2010): op. cit. pág. 166.

¹²⁴⁷ Informe Final sobre las Elecciones Presidenciales y para la Asamblea Nacional del 26 de abril de 2009, Misión de Observación Electoral Unión Europea, junio de 2009.

¹²⁴⁸ MEJÍA ACOSTA, A (2008): págs. 143-144.

de la democracia delegativa, por cuanto refuerzan el modelo de dicotomización y refuerzo de la figura del delegado¹²⁴⁹.

Como mecanismo de comunicación, los enlaces ciudadanos tienen una serie de efectos beneficiosos para el Ejecutivo. En primer lugar, son un ejercicio de horizontalidad a favor del presidente. El traslado del Ejecutivo al completo, y la realización de actividades de Estado a los sitios más recónditos del país y del exterior¹²⁵⁰, hace que la percepción de cercanía del actor político frente a los ciudadanos (y potenciales votantes) sea mayor¹²⁵¹. En segundo lugar, el *Enlace Ciudadano* es parte de una puesta en escena mayor, que incluye una “Feria Ciudadana”, en la que se informa y se ofrecen servicios públicos, con lo que, además de poder conocer lo que sucede en el país, se pueden acceder a instituciones públicas, que dada la complicada geografía nacional, y la tendencia centralista de la administración pública pre-2007, era imposible¹²⁵². Finalmente, el Ejecutivo focaliza la atención a zonas del país, mediante un sistema de “Gabinetes Itinerantes”, en los que el Gabinete ampliado (Ministros Coordinadores, Ministros de Estado, y Funcionarios con rango ministerial), mantienen contactos con líderes de las zonas en las que se mantiene la visita¹²⁵³. En suma, el *Enlace Ciudadano* es parte del acto más importante de gobierno de cada semana, y que pueden ser controlados de forma ex post, dada la existencia de un mecanismo de monitoreo y evaluación controlado de forma telemática¹²⁵⁴.

Por otro lado, existen otros elementos beneficiosos, a nivel de la gestión política. El Ejecutivo refuerza su carisma, al mostrar una imagen de eficiencia y reacciones rápidas frente a las decisiones presidenciales¹²⁵⁵. En varios enlaces, se invita a Ministros de

¹²⁴⁹ “En cualquiera de los casos, no queda duda de que casi todos los aspectos de la política ecuatoriana giran alrededor de la personalidad y decisiones del Presidente, y que él es en gran medida responsable por plasmar la forma y actuación del actual sistema político ecuatoriano polarizado”. POLGA-HECIMOVICH, J. (2013): op. cit., pág. 150.

¹²⁵⁰ Al momento se han generado 405 enlaces, incluyendo en España y uno en Italia, y Estados Unidos.

¹²⁵¹ MUÑOZ ERASO, J.P.: “Gabinetes itinerante, enlaces ciudadanos y consejos comunales (Análisis)” en *Ecuador Debate. ¿La democracia en sus límites?*, núm. 80, 2010, pág. 163

¹²⁵² Las ferias ciudadanas son un evento que busca informar a la ciudadanía acerca de servicios y proyectos que se desarrollan en el cantón, se desarrollan el día anterior al enlace ciudadano, con alrededor de 55 instituciones.

¹²⁵³ La información oficial recabada describe a estos gabinetes como un medio que “L acerca al gobierno con regiones y comunidades que han estado históricamente excluidas del desarrollo, permitiendo la integración de los ecuatorianos y el mayor conocimiento de nuestra Patria”, y busque que, “en el contacto con la ciudadanía, los funcionarios rinden cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos de Gobierno, promueven la vigilancia y el control comunitario hacia la gestión pública, generando transparencia y estimulando la acción colectiva contra la corrupción, el derroche y el clientelismo”, Información disponible en <http://gabinetes.cege.gob.ec/gabinetes/Contenido.aspx?p=8>

¹²⁵⁴ GUERRERO SALGADO, E; VELASCO SANCHEZ, E. (2014): op. cit. págs. 1-8

¹²⁵⁵ Al respecto, el enlace ciudadano es un acto en el que se cumple lo planteado por la teoría, al ser “un fenómeno de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de un actor individual normalmente en una posición relevante (el líder) y sus ámbitos de dominio político, por el cual aquel ejerce una influencia no rutinaria (real o percibida) en la actividad

Estado para que expongan las razones y los resultados de acciones de gobierno, y en ese mismo momento se toman decisiones con resultados en el mundo real. Esto muestra que el Ejecutivo no sólo toma decisiones de forma técnica y política, sino con una perspectiva mediática, en vistas del mantenimiento de sus niveles de aceptación¹²⁵⁶. En segundo lugar, se centraliza la agenda de debate nacional en torno a los dichos y hechos sucedidos en el *Enlace Ciudadano*¹²⁵⁷. Al no sólo informar actividades, sino generar productos informativos, se mantiene un control respecto a los límites de posiciones contrarias; es decir, el *Enlace Ciudadano* es un generador constante de capital simbólico. Además, mantiene limitada cualquier suspicacia por parte de medios de comunicación, puesto que hace de la arena mediática el espacio más importante de “la producción simbólica en las disputas por el sentido del poder [en la cual] los medios de comunicación desempeñan la función de ‘servidores de hegemonía’”¹²⁵⁸. Considerando la vocación anti-sistema de AP, el enlace es una herramienta que refuerza constantemente los espacios más fuertes de la acción del Ejecutivo.

En contraste, hay críticas importantes al uso del *Enlace Ciudadano*, especialmente como un acto de gestión gubernamental. Debe tenerse en cuenta ese elemento, ya que de este depende el calificativo que se pueda a dar a ciertos comportamientos de los actores públicos dentro de este espacio¹²⁵⁹. En primer lugar, el Ejecutivo supone este mecanismo como el más fuerte de rendición de cuentas respecto a sus votantes, cosa que se refuerza ya en primer lugar es un acto de gobierno, y por otro lado, no completa lo previsto para que haya una rendición de cuentas efectiva. Al inicio de cada enlace, una voz en off explica lo siguiente: “El derecho a la comunicación está consagrado constitucionalmente. Todo ciudadano debe acudir libremente a la fuentes de información, por eso es responsabilidad del Gobierno y su Presidente rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión”. Legalmente esta frase no tiene mayor valor, pero si se analiza a la luz de las sentencias realizadas al efecto, se plantea un escenario totalmente diferente. En primer

política, mediante la utilización en su caso de una gran variedad de recursos formales e informales” NATERA PERAL, A. (2001): *El liderazgo político en la sociedad democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág. 60-61.

¹²⁵⁶ CONAGHAN, C.; DE LA TORRE, C. (2008): op. cit., 273-278.

¹²⁵⁷ De hecho, al ser un gobierno de tecnócratas, se supone dueño de una visión nacional, y su agenda supera las dinámicas políticas coyunturales. DE LA TORRE, C. (2010): op. cit., pág. 162.

¹²⁵⁸ DE MORAES, D (2011): *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*, Paidós, Buenos Aires, pág. 18

¹²⁵⁹ En los enlaces ciudadanos el Presidente de la República valora y califica como “mentira comprobada” ciertas noticias, ridiculiza las opiniones de periodistas, rompe periódicos e incita a los asistentes y a la audiencia en general, a rechazar a los medios privados y sus periodistas. Cfr. DIARIO EL COMERCIO, “Correa rompe un ejemplar de La Hora y llama a un boicot contra la prensa”, 26 de junio de 2012. Disponible en http://www.elcomercio.ec/politica/Correa-ejemplar-Hora-boicot-prensa_0_707329294.html con acceso el 03 de enero de 2015.

lugar, los enlaces ciudadanos, de acuerdo a lo establecido en resoluciones del mismo Estado ecuatoriano, no es un acto de comunicación, sino un acto de gestión del Gobierno:

“Rafael Correa no es un medio de comunicación. Los Enlaces Ciudadanos no son contenidos comunicacionales, sino actos de gestión pública propios de la administración del Estado. Y la Supercom debe considerar única y exclusivamente aquellos contenidos cuya responsabilidad se puede atribuir a los medios de comunicación. Esta entidad de vigilancia, intervención y control, asimismo, quiere evitar gastos innecesarios al Estado y a las partes”¹²⁶⁰.

Es lógico afirmar que el Presidente no es un medio de comunicación, pero al afirmar que los enlaces ciudadanos son actos de gestión pública cambia totalmente el panorama. Al calificar a las actividades presidenciales de cada sábado como actos de gestión, el derecho administrativo clásico plantea que son actos de naturaleza unilateral de la administración pública, que tienen efectos legales, frente a los ciudadanos, y por tanto legalmente relevantes¹²⁶¹. En otras palabras, superan el derecho a la libertad de expresión del funcionario, y constituyen declaraciones “de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”¹²⁶², y por lo tanto, deberían tener consecuencias jurídicas, y acarrearían responsabilidad legal, dado que estos actos tienen un efectos directos a los ciudadanos¹²⁶³. En tal razón y con esos alcances, lo que diga el presidente en un *Enlace Ciudadano*, constituye un acto de la administración pública ecuatoriana, y por lo tanto, al referirse a la acción de los jueces, se estaría limitando su acción.

Ahora, se comprobará si los actos del enlace constituyen actos de administración con todas sus características. El art. 121 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva indica que el acto administrativo se constituye en completo si se incluye, la indicación del titular del órgano, la norma que atribuye la potestad al órgano y a su titular para expedirlo, indicación de los fundamentos de hecho y las normas aplicables, su motivación; y el procedimiento administrativo que plantea el hecho. En ese punto, hay

¹²⁶⁰ La Superintendencia reflexiona de esta manera para no admitir la queja con la que Blasco Peñaherrera Solah, principal de la empresa de estudios Market, solicitaba su derecho a la réplica por las declaraciones del Primer Mandatario expresadas el sábado 22 de febrero de 2013, un día antes de las elecciones seccionales.

¹²⁶¹ Al respecto, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, plantea en su art. 70: “Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia.

¹²⁶² PÉREZ DAYÁN A. (2003): *Teoría General del acto administrativo*, Editorial Porrúa, México, pág. 50.

¹²⁶³ DROMI, R. (1996): *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, pág. 202.

varios casos en que se podría suponer que los dichos del presidente supone un acto de gestión. En el *Enlace Ciudadano* No. 271 de 12 de mayo de 2012, el Presidente planteó lo siguiente:

“Delincuente que agarra la policía, delincuente que lo sueltan jueces penales...la solución no es soltar al criminal, si no, así nunca podremos obtener seguridad ciudadana. Basta de tanta indolencia. Esto es simple y pura mediocridad y corrupción, y vamos a dar los nombres de estos jueces, señores. No nos vamos a quedar con los brazos cruzados, estos están echando a perder todo el esfuerzo del gobierno, todo el esfuerzo de la policía, por lograr seguridad ciudadana (...) Liberan a todo el mundo. Pura y simple corrupción, incapacidad e indolencia (...) Y el Consejo de la Judicatura tiene que cambiar estos malos jueces”.

A la luz del art. 121 del Estatuto, es posible plantear este acto como de administración, el titular del órgano, hace una acción unilateral, motivada, basada en un acto de gobierno en que establece una pauta oficial. No es un acto motivado en strictu sensu, ya que no se justifica de manera legal directa, pero si se atiene a la hipótesis delegativa, la motivación de los actos del *Enlace Ciudadano* es la legitimidad presidencial, como el reflejo de una tendencia mayoritaria. En consecuencia, podría forzar al juez a actuar de acuerdo a ese discurso, sin que cuente con una respuesta razonable para su accionar¹²⁶⁴.

Por otro lado, es interesante analizar la idea de rendición de cuentas que propone el Gobierno en el enlace sabatino. Al respecto, lo recogido en los enlaces ciudadanos es lo siguiente:

“[Vamos a dar] nuestro informe de labores a nuestros mandantes que son ustedes queridos compañeros, son ustedes hermanos indígenas, hermanas indígenas, son ustedes los que mandan en este país. La patria ya es de todos, yo soy un simple mandatario, es decir, el que recibe el mandato, quien da el mandato, el mandante, el pueblo ecuatoriano. Entonces, como simple mandatario, les voy a dar el informe de lo que he hecho esta semana de trabajo para cumplir el mandato que nos dieran aquel 29 de noviembre del 2006”¹²⁶⁵.

Este discurso es unidireccional, lo que es la falla principal en el modelo del *Enlace Ciudadano*. Aunque es previsto para que los ciudadanos sepan el estado de la situación

¹²⁶⁴ “El resultado es una mezcla curiosa del Presidente omnipotente e impotente. Omnipotente cuando comienza con una promulgación espectacular de un primer paquete político, y continúa con una ráfaga de decisiones dirigidas a complementar, e inevitablemente corregir las numerosas malas consecuencias de la primera” PÉREZ MÚNERA, C. A., “La democracia delegativa” en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 37, núm., 106, 2007, pág. 277.

¹²⁶⁵ Enlace Ciudadano núm. 81, 9 de agosto 2008.

del régimen en un momento determinado, es un mecanismo unidireccional: el acto más importante de gestión presidencial, y el único que ha sido estable y público a lo largo del tiempo, y al ser únicamente un espacio de información y no de retroalimentación pública, no ayuda a que el Ejecutivo logre obtener información de primera mano sobre los alcances de su propia acción, ya que cualquier acción está signada al corto plazo y en la promesa momentánea y efectista de orden¹²⁶⁶. Además hace que la *accountability social* esté limitada, al punto de que hay un fuerte mecanismo de control y presión hacia la sociedad civil, explicado como una forma de estatizar el reclamo ciudadano¹²⁶⁷. El error principal del régimen se resume en que plantea como su mecanismo más importante de rendición de cuentas “decir que hacen” y no analizar en las mismas condiciones “que piensan” los ciudadanos. De hecho, y como se ha explicado en páginas anteriores, se plantea como único mecanismo de rendición de cuentas al voto ciudadano. A pesar de que el medio principal por el cual los ciudadanos piden cuentas al Estado son las elecciones, han demostrado ser un instrumento muy débil y contundente con el que llamar a cuentas del gobierno, por cuanto no se cambian las prácticas, y el voto puede ser interpretado desde las instancias de poder de una manera totalmente distinta a la que plantean los ciudadanos¹²⁶⁸.

Además, el *Enlace Ciudadano* es un espacio donde se muestra la tensión existente (e inevitable) entre gobierno y sociedad, manifestado en “climas de opinión dicotómicamente enfrentados, polarización social como estrategia política, batalla por la relegitimación institucional y emergencia de nuevas formas de liderazgo”¹²⁶⁹. La falta de controles intra gobierno pueden ser una causa de esa tensión, ya que no hay una forma de limitar al mandatario en sus acciones, puesto que el sistema está signado en él, y no existen revisiones ex post o correcciones de lo dicho el enlace, y al ser actos de gestión, no existen recursos legales, dada la nebulosidad de lo dicho. En segundo lugar se ha establecido la polarización como estrategia política, basada en el discurso mayoritario:

“Estamos cambiando el país. Todo cambio presenta fricciones, tensiones. El deber de un mandatario es minimizar esas fricciones y tensiones. Pero yo no quiero engañar a nadie, es imposible eliminarlas. Estamos quitándole

¹²⁶⁶ PERUZOTTI (2010): op. cit, pág. 53.

¹²⁶⁷ OSPINA PERALTA, P. (2013): op. cit., pág. 30.

¹²⁶⁸ WOON, J., "Democratic accountability and retrospective voting: A laboratory experiment." en *American Journal of Political Science*, vol. 56, núm. 4, 2012, pág. 928.

¹²⁶⁹ ORTEGA, F. (2011): *La política mediatizada*, Alianza, Madrid, 2011, pág. 159.

el poder político a los mismos de siempre. Estamos luchando contra los poderes fácticos de siempre para eliminar a esos poderes fácticos. Esos poderes fácticos, los grupos económicos, la partidocracia, etc. no van a dejarse quitar ese poder tan fácilmente”¹²⁷⁰.

La gran mayoría de debates sobre el papel del Estado se han mediatizado, como una constante permanente en la actual administración y eso ha generado que la arena comunicativa se encuentre en permanente disputa. El gobierno ecuatoriano ha mantenido una conducta hostil con los medios de comunicación privados, sus directivos y periodistas. Estas fricciones, que han sido permanentes, tienen su origen en la interpretación divergente de los hechos de interés público y se han patentizado en frecuentes cadenas nacionales de radio y televisión que interrumpen la programación regular de los medios para mostrar la posición del Gobierno sobre esos hechos¹²⁷¹; y en los mismos enlaces ciudadanos¹²⁷². Según un sector crítico del régimen, estas actividades difieren de los estándares internacionales, de la propia Constitución y de la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano¹²⁷³ y Universal¹²⁷⁴. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil¹²⁷⁵ y organismos internacionales¹²⁷⁶ se han pronunciado al respecto. Según el Gobierno, los medios de comunicación son “poderes fácticos”¹²⁷⁷ que representan a grupos de interés económico¹²⁷⁸ contrarios a la gestión pública del Ejecutivo que plantea a la información como un servicio público.

¹²⁷⁰ Enlace ciudadano núm. 2, 27 de enero 2007.

¹²⁷¹ Anexo 1. Resumen de los enlaces ciudadanos en audio y video.

¹²⁷² En ellos se incluye un segmento particular, denominado, “la libertad de expresión ya es de todos”, en el que el Presidente de la República valora y califica como “mentira comprobada” ciertas noticias, y toma posición, a veces con actos frontales, sobre ciertos temas públicos. Cfr. DIARIO EL COMERCIO: “Correa rompe un ejemplar de La Hora y llama a un boicot contra la prensa”. Sábado 26 de mayo de 2013: http://www.elcomercio.ec/politica/Correa-ejemplar-Hora-boicot-prensa_0_707329294.html con acceso el 18 de julio de 2013.

¹²⁷³ Véase Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 2007: pág. 89 y ss.; Informe 2008: párr. 102 y ss.; Informe 2009: párr. 190 y ss.; Informe 2010: párr. 197 y ss.; Informe 2011: párr. 148 y ss.; Informe 2012: párr. 176 y ss.

¹²⁷⁴ En el 21º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal llevado adelante por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y su respectivo informe sobre el Ecuador, realizado en el mes de mayo de 2012, se hace constar la preocupación de los Estados de Bélgica, Canadá, Costa Rica, Francia, Alemania, India, el Reino Unido y Estados Unidos de América sobre el estado de la libertad de prensa y expresión en el país. ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Informe N° A/HRC/21/4. 2012, págs. 7 y ss.

¹²⁷⁵ Amnistía Internacional, en su informe del año 2012, plantea su preocupación sobre el uso de herramientas jurídicas (entre ellas la injuria) en contra de periodistas, y advierte que esta situación es un elemento de disuasión al debate libre garantizado por la ley. Véase AMNISTÍA INTERNACIONAL (2013). *El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo: Informe 2012*. págs. 169 y ss.

Por otro lado El IPI, Instituto de Prensa Internacional, en su Informe del año 2013, recomendó al Estado Ecuatoriano “reconsiderar la Ley de Comunicaciones en su totalidad. Numerosas disposiciones son demasiado vagas, intrusivas, restrictivas y punitivas. Colocan la libertad de prensa en una precaria situación. (...) la ley debe ser reformada. El contenido del trabajo de los medios de comunicación no puede ser predeterminado y limitado en la forma en que el texto actual permite” Cfr. INTERNATIONAL PRESS INSTITUTE, *Press Freedom Report: Ecuador 2013*. Viena, Austria, Junio 2013, pág. 23

¹²⁷⁶ Cfr. Comunicado de prensa, *Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión*, 17 de junio de 2013.

¹²⁷⁷ Los poderes fácticos según la ciencia política, son estructuras que se encuentran dentro de los regímenes de cambio y que representan a los intereses de estructuras tradicionales. Cfr. CASAR, M.A., “Poderes fácticos: una amenaza al espacio público” en *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, FCE, Conaculta y Universidad Veracruzana, México, 2010, pág. 314.

¹²⁷⁸ “Muchas veces los negocios dedicados a la comunicación además de formar monopolios y oligopolios de propiedad familiar, se encontraban íntimamente con otros intereses empresariales distintos a los de la comunicación” Rafael Correa Delgado. *Discurso Inaugural. Cumbre Para un Periodismo Responsable en los nuevos Tiempos*. Guayaquil, 19 de junio de 2013.

Centrándonos en el caso de la reforma judicial, fue un ejercicio de relegitimación institucional, necesario y válido, al menos en su concepción. Sus avances, desde su aceptación en la Consulta Popular de mayo de 2011, hasta su consecución fue cubierta mediante los enlaces ciudadanos, y fueron base para acciones posteriores, como la generación de objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo inmediatamente posterior. Esto, unido al discurso de “grandes mayorías” y la unificación del Estado en el Ejecutivo, genera una percepción de la una “puesta en operación de una gestión gubernamental moderna y articulada, que ha cambiado viejas estructuras y ha instaurado una nueva institucionalidad eficiente y que garantiza que muchos de los indicadores económicos y sociales muestren una serie de tendencias positivas¹²⁷⁹” A pesar de esto, no hay evidencia de que se puedan ejercer controles internos en el Ejecutivo gracias a la acción judicial, sino que se ha dado una tendencia de eliminar los elementos de democracia liberal en las relaciones de rendición de cuentas horizontal, una modificación profunda del imaginario colectivo¹²⁸⁰, consecuencia de una articulación verbal y simbólica, respaldada en sus dotes carismáticos y mesiánicos¹²⁸¹, que logra mantener su gestión en torno a tres acciones, ya explicadas anteriormente una puesta en escena de la teoría alternativa del poder, una dicotomización y finalmente, asumirse como la legalidad y el poder (y oferta de ejecución de política pública¹²⁸²).

Finalmente, el *Enlace Ciudadano* no crea política pública *per se*, pero es su herramienta de comunicación más importante. El estilo de comunicación del Ejecutivo es a todas luces confrontacional, en la que influye, pero no impone directamente su decisión¹²⁸³. Lo que sucede, es que se da un fenómeno delegativo directo. La sabatina es la expresión de la falta de controles hacia el Ejecutivo, y su decisión, absolutamente legítima, modela el comportamiento del Estado. Además de ser un acto de gestión, es el acto de gestión más legítimo posible en el ordenamiento jurídico, ya que es realizado por el Jefe de Estado, en anuencia del pueblo mandante y con la presencia de su equipo más cercano. Estos

¹²⁷⁹ CRESPO COELLO, P. “La popularidad de Correa (Coyuntura)” en *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Diálogo, renovación y unidad de las izquierdas*, núm. 12, 2011, pág. 74.

¹²⁸⁰ Cfr. AGUINAGA, H. R., “Activismo estatal y democratización social en Ecuador.” a Nueva Sociedad núm. 249, 2014, pág. 118.

¹²⁸¹ MUÑOZ ERAZO, P. (2010), op. cit. pág. 176.

¹²⁸² ESPÍN M., J., “Manejo mediático del tema frontera norte por parte de Rafael Correa a partir de sus declaraciones en la cadena sabatina del 09 de enero de 2010 (Coyuntura)” en *Fronteras. Programa de Estudios de la Ciudad*, núm., 2, 2010, pág. 10

¹²⁸³ Una permeabilización de la opinión presidencial, al ser legitimada, y calificada como válida: “el Ejecutivo demanda al electorado un acto de confianza ciega en sus capacidades políticas y a los otros poderes del Estado la total subordinación a sus designios de manera de poder contar con el mayor margen de maniobra posible” PERUZOTTI, E. (2010) op. cit. pág. 52.

actos no pueden ser rebatidos por ningún organismo de control, ya que la responsabilidad directa del destino del proyecto político, y por ende de la nación, es por parte del Ejecutivo. No existen alicientes para el control de los jueces en este escenario, por cuanto no son vistos como autoridades, sino como colaboradores de la acción gubernamental y en el caso de conflictos como obstáculos¹²⁸⁴, considerando el discurso de coordinación de poderes. Además de eso, la misma administración al opinar en un espacio legitimado, y con las características de un acto de gestión pública incumple el estándar internacional al efecto¹²⁸⁵. Al respecto, la Defensoría del Pueblo del Ecuador ya se pronunció en ese sentido:

... el gobierno ha ido seleccionando a los sujetos a ser criminalizados, así como también ha empleado la criminalización como un mecanismo de control para intimidar o inhibir cualquier conducta que se oponga a cuestiones del poder imperante. A esto se suma, que los sujetos criminalizados son presentados desde el Gobierno como una amenaza, peligro, riesgo para la seguridad nacional y para el desarrollo del país. Así por ejemplo frente a las movilizaciones efectuadas en contra de la Ley de Minería, fueron calificadas por el Presidente Correa como “absurdo, irracional y terrible”¹²⁸⁶.

En suma, hay tres críticas al *Enlace Ciudadano*. En primer lugar la teoría de la poliarquía, plantea que la idea de pluralismo es imprescindible para suponer a un sistema político como democrático, por lo que la acción del gobernante debe fomentar y amparar las opiniones tanto mayoritarias como minoritarias, que no suceden en los enlaces, donde se plantea la opinión mayoritaria. En segundo lugar la democracia delegativa plantea que la decisión del delegado se extiende por la acción gubernamental, y que su efectividad depende de su capacidad de entrada¹²⁸⁷, por lo que finalmente, los enlaces ciudadanos pueden suponerse como un medio de extender el discurso carismático del delegado en todo el sistema¹²⁸⁸. Como hemos visto antes, la reforma judicial, como objetivo gubernamental, ha tenido un fuerte apoyo desde el Ejecutivo, y al momento, existe una afirmación de que los jueces son independientes. Según la hipótesis de O'Donnell los

¹²⁸⁴ *Ibíd.*, pág. 51.

¹²⁸⁵ (...) los funcionarios y autoridades públicas tienen derecho a la libertad de expresión al igual que el resto de los ciudadanos; sin embargo, sus declaraciones públicas no deben ser de tal naturaleza que afecten el normal desenvolvimiento de las instituciones públicas. Desde el punto de vista de los órganos del Estado no puede haber presiones, cualquier forma de presión es una injerencia en el quehacer de los jueces que afecta la calidad del Estado de Derecho. CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, p. 51.

¹²⁸⁶ Defensoría del Pueblo de Ecuador. Los escenarios de la criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador: desafíos para un Estado constitucional de derechos, 2011. Quito, pág. 25.

¹²⁸⁷ Aquí surge la principal diferencia de la democracia delegativa, con el populismo, a diferencia del primero, que plantea una entrada del “pueblo” a los espacios de decisión, el sistema delegativo implica “un acto de abdicación política de la ciudadanía, la cual debe aceptar pasivamente el principio de liderazgo político que la elección ha legitimado”. Véase PERUZOTTI, E. (2008): op. cit. pág. 109.

¹²⁸⁸ DE LA TORRE, C. (2010): op. cit. pág. 165, pág. 109.

conflictos posteriores, que tengan como escenario el ámbito judicial, deberían tener un input desde la acción presidencial, y en consecuencia, el *Enlace Ciudadano* debería pensarse como una fuente jurídica “de hecho” en el sistema administrativo y legal del sistema jurídico ecuatoriano, al tratarse de un acto de gestión presidencial¹²⁸⁹. Para analizar esta relación de causa y consecuencia, la siguiente sección tratará de una selección de casos, las relaciones causa consecuencias existentes y como estos hallazgos se enmarcan en la existencia de un tipo de organización no liberal o disminuida.

B) Expresiones de comunicación política sobre juicios y su papel en la democracia delegativa: casos paradigmáticos.

Al comparar la información disponible de informantes, existe una opinión unánime respecto a que existe una fuerte capacidad del Ejecutivo para influir en el sistema judicial mediante el *Enlace Ciudadano*. Esta información se puede sintetizar en dos elementos: la primera plantea que el sistema judicial, a pesar de sus avances, tiene una falencia histórica en su permeabilidad a las presiones del Ejecutivo, y que el sistema de comunicación presidencial sirve como un mecanismo de presión directa para que los actores sociales actúen a favor de los intereses del Estado:

...además con todo este sistema de sindicalismo de protección de intereses particulares ha sido una desgracia, inaccesible, cara, sin defensa pública, sin... ósea yo creo que era un botín de los buffets grandes las multinacionales, jueces fácilmente influenciables, mal pagados... ha sido una desgracia¹²⁹⁰.

Con este antecedente, los *Enlaces Ciudadanos* son visto como expresiones de un régimen, al que le resultaron “incómodas las garantías y el catálogo de derechos” planteados por la Constitución 2008¹²⁹¹. Esto se puede evidenciar en el mismo discurso del Ejecutivo, que lamentó que la Constitución de Montecristi, según su criterio, permita a un juez anular una política pública o detener una obra¹²⁹². La otra visión desde los informantes, y que ha sido manifestada de forma oficial por la Corte Nacional de Justicia, en el sentido de que no hay evidencia de que haya un control de todos los casos judiciales por parte del Ejecutivo, ya que sería “estadísticamente imposible que todos los casos pudieran

¹²⁸⁹ SUPERINTENDENCIA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, Trámite 038-2014-INPS-DNJRD, pág. 3.

¹²⁹⁰ Entrevista Informante 4.

¹²⁹¹ Entrevista informante 4

¹²⁹² Enlace 281, desde Santa Elena, 21/07/2012, disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano281/>

controlarse”, lo que fue base de reclamos posteriores respecto a estudios cualitativos relacionados a la situación ecuatoriana¹²⁹³.

Al analizar la reforma judicial, y su relación con la actividad del juez, ambas teorías son correctas, pero no explican si a) el juez llega a tener independencia interna y externa respecto a su actuación, b) la existencia de presiones; y c) estas presiones tienen una consecuencia en el comportamiento del juez. Respecto al primer punto, Pollitt manifiesta que al reformar surgen una serie de decisiones estratégicas que se encuentran por encima de las acciones tácticas. Estas decisiones están previstas en las relaciones entre el sistema político, el sistema administrativo (en el presente caso de estudio, el sistema judicial), y el sistema económico. En su interacción, surgen una serie de escenarios posibles: *distanciarse y culpar* al sistema administrativo, *mantener* los controles tradicionales, intensificando los lazos del sistema político con el sistema administrativo, *modernizar el sistema*, ofreciendo servicios más flexibles y mecanismos de gestión interna, o *mercatizar* (sic) *el servicio*, externalizando servicios y actuando como un medio de gestión¹²⁹⁴.

Este modelo sirve para explicar lo sucedido con los efectos en el caso ecuatoriano, y los cambios entre un sistema que privilegiaba los sistemas de control y el garantismo ilimitado, a un sistema judicial mucho más eficiente, pero con niveles de presión por parte del Ejecutivo. Las páginas anteriores mostraban un acuerdo de realizar una reforma masiva del sistema judicial, que logre no sólo modernizar el sistema, sino lograr que el juez sea capaz de cumplir la misión transformadora que la Constitución de 2008 le podía ofrecer¹²⁹⁵. Esto estaba facilitado por la existencia de legitimidad social, que hacía que el punto alfa sea fácil y haya tenido legitimidad electoral¹²⁹⁶. Aunque las preguntas 4 y 5 de la Consulta Popular no tuvieron el apoyo esperado, el discurso mayoritario que actuaba como sustrato de la actividad, logró volverla operativa. La decisión estratégica es contra fáctica a un gobierno que se autodefine como de izquierda y anti neoliberal, pero el resultado fue modernizar el sistema, mediante los mecanismos de la Nueva Gestión

¹²⁹³ Esta es la opinión de la Corte Nacional de Justicia sobre el informe de Luis Pásara, que consta como bibliografía del presente texto. Su argumento principal de crítica es que el informe no tiene carácter técnico-jurídico. Se basa en que la Corte resolvió 9 515 casos en el año 2013 y que el informe se basa en 12 casos que, según él, no representa ni el 1%. Comunicado de 31 de julio de 2014, disponible en:

http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/comunicados_prensa/remitido%20CNJ.pdf

¹²⁹⁴ POLLIT, C. (2011): op. cit, págs. 245-249.

¹²⁹⁵ “La reforma judicial en una visión más amplia, supone un acto de voluntad de quienes detentan el poder y no sólo es una cuestión jurídica (...). En el caso ecuatoriano, esta opción está inspirada en la Constitución del 2008, según la cual la reforma debe ir hacia la máxima garantía del acceso sustancial a la justicia con el fin de transformarla para realizar el “Estado constitucional de derechos y justicia” ÁVILA LINZÁN, L. “La transformación de la Justicia”, en *La Transformación de la Justicia*, op. cit., 2008c, pág. xxv

¹²⁹⁶ Por otro lado, y se atiene a lógica de la democracia delegativa, las elecciones deben entenderse como un “cheque en blanco a favor del delegado” ORDÓÑEZ, P. (2010): op. cit. pág. 86

Pública y centrado en devolver margen de maniobra al Estado¹²⁹⁷. La diferencia, es que no se realizó una entrada *bottom-up*, ya que una red de actores estaba introducida en el sistema. En vez de generar un proceso participativo se realizó un modelo “de arriba hacia abajo”, sin introducir cambios en el sistema político¹²⁹⁸. Es más, lo que se hizo fue adaptar el sistema legal al sistema político, lo que se evidencia en un sistema legal modificado de forma sucesiva, centralizando la labor del Ejecutivo, y limitando la entrada de otros actores de veto¹²⁹⁹.

Esto en una democracia mucho más robusta no hubiera sucedido, dado que habría presiones por otros sectores del Estado, en forma de mecanismos de rendición de cuentas. En el caso ecuatoriano esto no sucedió: el Ejecutivo había potenciado su actuación y el sistema judicial, además de desacreditado públicamente, era históricamente débil. En ese orden de cosas, se eliminó al actor de veto, y se generó una intervención sin inputs de los involucrados. Esto coincide plenamente con el nacimiento de una democracia delegativa, puesto que se adapta el sistema a favor de la gestión del Ejecutivo y se eliminan los controles horizontales¹³⁰⁰.

Una vez terminada la “reforma”, en diciembre de 2012, se contaba con un sistema claramente potenciado, con amplias capacidades de gestión interna, coordinado administrativamente, e interagencias, y organizado en torno a un paradigma jurídico en cambio, al menos en su parte medular, que es la aplicación directa de la Constitución 2008¹³⁰¹. Este mecanismo volvió al juez un actor que puede afectar el sistema político, ya que sus capacidades de interpretación y acción, y las amplias garantías constitucionales hacían que se cuente con un actor de veto. La respuesta desde el Ejecutivo entonces, se caracterizó en la presión, respecto a las garantías constitucionales, y en un discurso mayoritario a través de la maquinaria comunicacional¹³⁰².

¹²⁹⁷ “El Estado, entonces, vuelve a ser colocado en el centro de la reforma institucional para recuperar para sí un conjunto de capacidades estratégicas que aseguren una adecuada coordinación entre política, economía y sociedad. Así, la propuesta de reforma institucional del Estado busca que la recuperación de los márgenes de maniobra estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de dotarle de la mayor coherencia funcional y legitimidad democrática posible a sus intervenciones” SENPLADES (2007), op. cit., pág. 5

¹²⁹⁸ POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2011), op. cit, pág. 251.

¹²⁹⁹ Debe tenerse en cuenta que, en la teoría de actores de veto, “Exigir que el acuerdo de los tribunales de determinadas disposiciones en materia equivale a añadir otra cámara con el proceso legislativo”. TSEBELIS, G. (1995): op. cit., pág. 307.

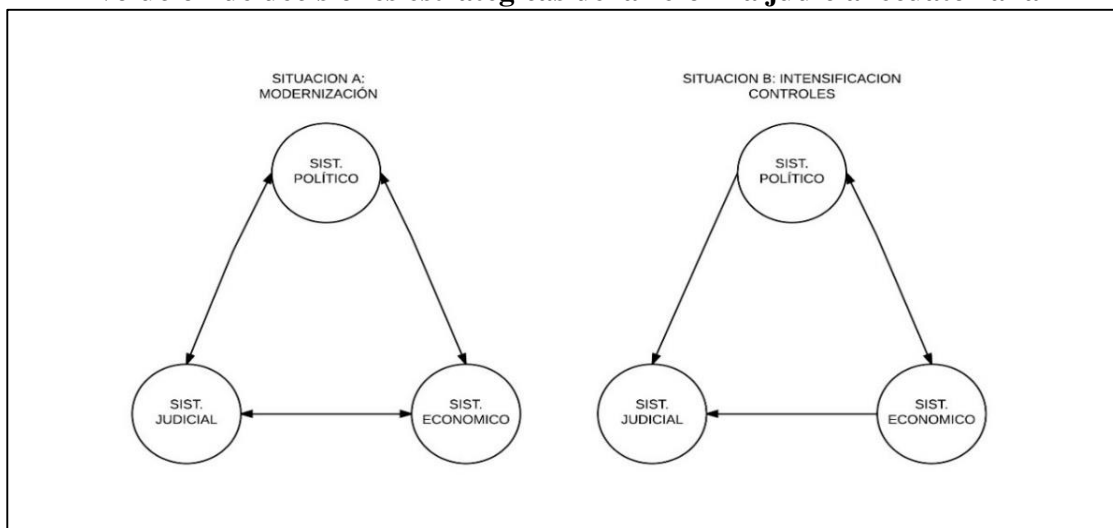
¹³⁰⁰ Esto está previsto por la teoría, al afirmar que “la ruta más probable para un régimen en crisis, para llevar su poder judicial bajo control es limitar el alcance y la profundidad de la toma de decisiones de los tribunales”. LARKINS, C. (1998): op. cit. pág. 437.

¹³⁰¹ SENPLADES (2013): op. cit. 55-56

¹³⁰² DE LA TORRE C. (2013): op. cit. pág. 44-46.

Entonces, se intensificaron los controles políticos hacia la judicatura, mediante la intensificación de la red dentro del sistema de políticas públicas, y por otro lado, la existencia de un mandato no limitado a favor del Presidente. En un país con la capacidad reactiva por parte de las élites para generar conflictividad, acciones de este tipo hubieran sido causa de controversias y crispación política. En el caso del gobierno de AP, sucedió de otra manera: no existe movilización social alguna respecto al tema judicial. Esto se debe que se juntaron la falta de controles internos en el Estado y el apoyo mayoritario de la población, además de que las élites han encontrado alicientes para no generar conflictos¹³⁰³. Entonces lo que sucedió fue que la intensificación de los controles, formales e informales, han generado un espacio en que los jueces reaccionarían de forma racional, midiendo costos y beneficios, y actuando en función del discurso mayoritario. Esta evolución puede especificarse en el siguiente gráfico

Gráfico N° 32:
Evolución de decisiones estratégicas de la reforma judicial ecuatoriana*



***Nótese la falta de lazos de influencia del sistema judicial**

Fuente: POLLIT. C.; BOUCKAERT, G. (2011). Elaboración propia

Al intensificarse los controles políticos, el sistema judicial no puede influir en el sistema económico ni en el sistema político, como tiene como competencia constitucional, y se encuentra limitado. La reforma fue neoliberal en su forma y de retorno al Estado era una base ideológica correcta, pero no logró hacer que la judicatura cuente con las capacidades de veto posibles dentro del sistema y que le corresponden en una división de poderes

¹³⁰³ “Bajo las condiciones de un creciente nivel de vida (desde la perspectiva consumista y no desde su calidad), la disconformidad con el sistema aparece como socialmente inútil, y más aún si aparece con tangibles desventajas económicas (se pierde comodidad) y políticas (exposición al riesgo a ser reprimido) y pone en peligro el buen funcionamiento del conjunto (una sociedad en evolución desarrollista). MACHADO, D. (2013): op. cit., págs. 99-100

liberal. Esto debería manifestarse en las reacciones causa efecto de los casos que están relatados en la tabla adjunta. Nuevamente, plantear una opinión sobre los méritos jurídicos de los casos haría que se aumentara el sesgo de la investigación¹³⁰⁴. Lo que se debe tener en cuenta es que estos casos tienen una característica en común: todos los casos coinciden en que estos casos tratan las tensiones fundamentales del sistema político ecuatoriano (libertad de expresión, tensiones con los movimientos sociales, reacciones a acontecimientos límite en el sistema democrático). En todos los casos existe una reacción, mayor o menor por parte del Ejecutivo, y un comportamiento posterior por parte del juez.

La pregunta que debe realizarse es si existe un procedimiento consciente o es consecuencia del discurso mayoritario, y si esto es producto de la reforma judicial. Debe tenerse en cuenta que, a pesar de las frases del Ejecutivo en torno a “meter mano a la justicia”, no existe una denuncia de jueces respecto a amenazas o presiones por parte del Gobierno Nacional, que pasen de una preocupación de organismos internacionales, que pudieran ser rebatidos por el régimen. Es imposible generar un comentario sobre si hay un sistema doloso por parte del Ejecutivo respecto a su actuación dentro del sistema judicial, pero se puede comprobar la existencia de una afinidad entre las expresiones del Ejecutivo en los *enlaces ciudadanos* y la respuesta judicial, que rompe la idea de control interno hacia el Ejecutivo. En ese orden de cosas, se cumple una tendencia a nivel latinoamericano, ya relatada de instrumentalización de la Función Judicial. Los costos de reclamar el cumplimiento de derechos, en los casos precedentes, son desproporcionadamente mayores: la sola existencia de un aparataje mediático capaz de extender un discurso negativo es mayor a la capacidad del operador jurídico para poder proteger derechos. Es por esto, que se puede contar con recursos jurídicos dentro del sistema, pero no contar con estructuras materiales capaces de hacerlos realidad, en el momento que hay un conflicto frente al Estado. La asimetría existente, hace que los intereses de la extensión de un proceso político y de un régimen disciplinario, son manifestados en una instrumentalización de la acción del juez. Eso genera un proceso de erosión de la capacidad legal, y una vuelta a la informalización de las relaciones jurídicas, ya que los ciudadanos, al ver que si la intervención presidencial decide utilizar el sistema político como un mecanismo para resolver sus problemas jurídicos.

¹³⁰⁴ Especialmente la idea de un sesgo retrospectivo, que vicia el análisis judicial, a partir de la información acumulada disponible sobre un caso. GUTHRIE, C.; RACHLINSKI, J. WISTRICH, A.: "The" Hidden Judiciary": An Empirical Examination of Executive Branch Justice'(2008-2009)." en *Duke Law Journal* vol. 58, núm. 7, pág. 1512.

La siguiente tabla muestra la relación entre acciones de Estado y reacciones judiciales, basándose en observaciones de enlaces ciudadanos, y acciones por parte de jueces, como se ve suceden una serie de fenómenos: a) hay una relación entre acción y reacción por parte del judicial respecto a las relaciones del Ejecutivo; b) se utilizan los enlaces ciudadanos como medio de expresión de un discurso oficial, que al estar basado en una delegación sin límites, se vuelve en mayoritario; y c) no hay reacción por parte de otros organismos del estado que deberían tener la competencia de limitar las acciones del Ejecutivo, con lo que se confirma la idea de democracia delegativa.

Tabla N° 16:
Relación causa efecto entre casos judiciales y declaraciones en *Enlace Ciudadano*¹³⁰⁵

Caso	Resumen	<i>Enlace Ciudadano</i> en el que aparece	Consecuencia
Caso “10 de Lununcoto”	Fadua Tapia, Cristina Campaña, Abigaíl Heras, Royce Gómez, Pablo Castro, Santiago Gallegos, Víctor Vinueza, Luis Merchán, Héctor Estupiñán y César Zambrano son los 10 de Lununcoto que fueron detenidos el 3 de marzo de 2012 en el operativo Sol Rojo. Acusados de querer atacar contra la seguridad del Estado y de pertenecer al Grupo de Combatientes Populares (GCP), perdieron su libertad cuando iban a debatir sobre las políticas del gobierno ecuatoriano en una vivienda en el sur de Quito. La Policía encontró en su poder cuadernos, agendas, afiches del Che Guevara, periódicos, que consideró material subversivo ¹³⁰⁶ .	En el <i>Enlace Ciudadano</i> 352, el Presidente de la República, Rafael Correa, indicó que en el 2011 a los 10 de Lununcoto se les encontró en un departamento en el que se armaban bombas panfletarias que pusieron en riesgo la vida de las personas, manuales de química, un curso intensivo para armar explosivos, folletos que enseñaban manejo de armas y cursos básicos de los combatientes del GCP, entre otras evidencias que fueron publicadas en un video.	El Tribunal Tercero de Garantías Penales de Pichincha condenó ayer a un año de prisión a los 10 de Lununcoto por intento de terrorismo organizado, una figura penal diferente de la que les defendieron. La sentencia fue por el art. 160 del Código Penal (que habla de actos de terrorismo) y los condenan con el 160.1 (que es terrorismo organizado) algo de lo que jamás habló la fiscalía
Caso Mery Zamora	El tribunal penal de la Corte Nacional de Justicia declaró hoy, 27 de mayo del 2014, la inocencia de Mery Zamora, que fue sentenciada en primera y segunda instancia a ocho años de cárcel por el delito de terrorismo y sabotaje. Zamora era acusada de haber invitado a los estudiantes de un colegio de Guayaquil a salir a las calles durante la revuelta policial del 30 de septiembre del 2010	Enlace 375, 29 de mayo de 2009. Rafael Correa: “Como ellos opinan que es inocente Jiménez entonces la justicia lo debe declarar inocente, si no es así la justicia es comprada. Esto es lo peor del periodismo, reaccionemos. Hay testimonios de jóvenes y profesores de que Mery Zamora interrumpió las clases. Fue a sacarlos y frente al colegio hay un cuartel de policía que estaba sublevado. Expusieron a nuestros jóvenes pero para los periodistas deshonestos esto no es delito. Con respeto al dictamen, esto es horroroso. Si había falla en el procedimiento debía regresarse a otra instancia judicial y no decir que esta señora es inocente. Dios no quiera que hayamos vuelto a la época en que los jueces se intimidan por los tira piedras y por los periodistas. Pero no pueden decir que esta mujer es inocente. Hay fotos, tomas, testimonios pero como es enemiga del Gobierno entonces es inocente Mery Zamora.	Aunque inicialmente circuló por los medios de comunicación el inicio de un proceso disciplinario contra Mery Zamora, ¹³⁰⁷ fue desmentido posteriormente por el Consejo de la Judicatura ¹³⁰⁸ .
Caso Carrión	En octubre de 2010, la Fiscalía inició una acción legal en contra de este ex uniformado por tentativa contra la vida del presidente Rafael Correa, aunque	El presidente Correa se refirió en estos términos al coronel César Carrión en el enlace sabatino 193 del 23 de octubre de 2010: “Este tipo, porque es teniente coronel de la Policía, trata de hacer quedar como mentiroso a su superior, al presidente de la República, al decir a	El Coronel Carrión fue detenido seis meses sin formula previa de juicio,

¹³⁰⁵ En la Bibliografía se encuentra una lista de los enlaces ciudadanos analizados en esta investigación.

¹³⁰⁶ Cfr. CEDHU, INREDH y Clínica Ambiental (2012): *Informe psicosocial y de derechos humanos: caso 10 detenidos en Lununcoto, Operativo Sol Rojo*, CEDHU; INREDH; Clínica Ambiental, 2012, Quito.

¹³⁰⁷ DIARIO EL UNIVERSO: “Expediente contra juez que absolvió a Mery Zamora”, 29 de mayo de 2012. Noticia disponible en

¹³⁰⁸ <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/05/29/nota/3027166/expediente-contra-juez-que-absolvio-zamora>

Documento disponible en <http://i.hoy.ec/wp-content/img/Consejo%20de%20la%20Judicatura%20aclara%20que%20no%20ha%20abierto%20ning%C3%BAAn%20sumario%20administrativo%20en%20contra%20del%20juez%20Johnny%20Ayluardo%20por%20su%20decisi%C3%B3n%20en%20el%20caso%20Mery%20Zamora.pdf>

	en las tres instancias judiciales (juez primera instancia, Corte Provincial y Corte Nacional de Justicia) se le encontró inocentes de los cargos	la estación CNN que nunca estuvo secuestrado. Ni sé el nombre de este tipejo, pero que sepa con quién se está metiendo, yo soy el presidente de la República, pedazo de majadero, tú eres mi subalterno y no puedes estar por tus intereses y odios personales tratando de hacer quedar como mentiroso a quien es tu jefe". Cuatro días después, Carrión, que había sido antes dado de baja y destituido como director del Hospital de la Policía, fue detenido bajo la acusación de supuesta complicidad para asesinar al presidente de la República durante los trágicos episodios del 30 de septiembre	separado de la Policía y reintegrado nuevamente ¹³⁰⁹ .
Caso Central Técnico	El anuncio de un posible cambio de denominación del Instituto Central Técnico de la ciudad de Quito, generó el rechazo de sus estudiantes, quienes salieron a protestar en las calles aledañas a su colegio. En la manifestación de su protesta, se quemaron llantas y lanzaron piedras, produciéndose choques con elementos de la Policía Nacional. Esto ocurrió el día viernes de 22 de febrero de 2013 y como resultado de este hecho, fueron detenidos alrededor de 68 estudiantes, la mayoría de ellos menores de edad. A 12 estudiantes se los mantuvo detenidos por ser mayores de 18 años, mientras que los otros fueron puestos en libertad.	Enlace ciudadano 317: "Respetamos mucho la decisión de la señora Juez y del Fiscal (Borman Peñaherrera), pero no la compartimos en absoluto, creemos que se han dejado presionar por la prensa (...). Golpearon a un periodista, sacaron un letrero, agredieron a un policía con garrotazos y si el señor Fiscal no ha podido identificar a los que participaron, el Gobierno entregará fotos y videos que identifican a los acusados, quienes deberán tener una sanción". Entrevista: 23 de febrero de 2013: El presidente dijo que todos los estudiantes del Central Técnico que fueron detenidos durante la protesta del viernes "serán expulsados" y que los mayores de edad "serán juzgados con la ley en la mano". Además responsabilizó a "profesores y directivos del MPD, enquistados en algunas instituciones". También recalcó que todos los establecimientos fiscales tomarán el nombre de Unidad Educativa. "La protesta social criminal será sancionada", afirmó Correa al cuestionar el hecho de que los estudiantes salieran a tirar piedras porque se cambiaría el nombre del Instituto Superior Central Técnico de Quito	Los estudiantes fueron sobreseídos del delito, aunque se apeló desde el Ejecutivo ¹³¹⁰ . Los estudiantes no pudieron regresar a su colegio y fueron impedidos de entrar a su colegio ¹³¹¹ .
Caso Mahuad	Dos días después de que el Gobierno anunciara que la Policía Internacional (Interpol) difundió la circular roja contra el expresidente Jamil Mahuad,	La crisis bancaria es un tema recurrente en el discurso político del Presidente.	En la sentencia establecida en contra de Mahuad, la jueza ponente explicó que "el poder había impedido la sentencia" y que

¹³⁰⁹ DIARIO EL COMERCIO, "Coronel Carrión rompe el silencio; entregó arma de dotación y chaleco antibalas", 29 de febrero de 2012. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/coronel-carrión-rompe-silencio-entrego.html>

¹³¹⁰ AGENCIA ANDES, "Presidente Correa pedirá apelación al sobreseimiento de estudiantes del colegio Central Técnico", 30 de marzo de 2013, Disponible en <http://www.andes.info.ec/es/judicial/presidente-correa-pedira-apelacion-sobreseimiento-estudiantes-colegio-central-tecnico.html>

¹³¹¹ DIARIO HOY, Central Técnico: 90 estudiantes serán investigados y estarán 15 días sin clases, 2 de abril de 2014. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/los-12-del-central-tecnico-son-impedidos-de-entrar-a-clases-577749.html>

	la Justicia ecuatoriana lo sentenció a 12 años de reclusión. La resolución de primera instancia la tomó Ximena Vintimilla Moscoso, jueza de la Corte Nacional de Justicia, que fue reorganizada tras la Consulta Popular del 2011, planteada por el presidente Rafael Correa.	En el <i>Enlace Ciudadano</i> 363, el Presidente Rafael Correa recordó que este capítulo generó varios suicidios de adultos mayores que no pudieron retirar sus fondos de los bancos, la tragedia de la migración y la desintegración de miles de familias de migrantes. “Prohibido Olvidar” dijo el Primer Mandatario y rechazó la forma de administrar el Estado por parte de la derecha que vació las arcas fiscales para salvar los bancos. El 08 de marzo de 1999 se anunció la desastrosa decisión del Gobierno de Mahuad y millones de ciudadanos que se acercaron a las entidades bancarias a retirar sus fondos no pudieron hacerlo. La sorpresa y el desconcierto se extendieron por un país en manos de los banqueros. El feriado bancario dejó ecuatorianos que nunca se recuperaron, enfermos, llores, lamentos y fallecidos. “Ese pasado nunca más” advirtió el Gobierno Nacional. ¹³¹²	“el clamor de los perjudicados del feriado, llevaron a la sentencia”
Caso Texaco Chevron	Durante 26 años, entre 1964 y 1990, la petrolera estadounidense Texaco explotó el crudo de la Amazonía ecuatoriana, en lo que hoy son las provincias de Sucumbíos y Orellana. Tras su salida del país, la empresa dejó en aquella zona pasivos ambientales a los que peritos internacionales atribuyen la muerte de 1.041 ciudadanos, todos afectados de cáncer. A Chevron-Texaco pretende desconocer el fallo que en su contra dictó la corte de Sucumbíos, que la obliga a pagar 19.000 millones de dólares.	<i>Enlace Ciudadano</i> 342, el primer mandatario invitó a la ciudadanía de Ecuador y del mundo a defender la soberanía del país. “Vamos a reproducir este mensaje para decirles 'ustedes mintieron'. Vengan a meter la mano en las piscinas para que vean la mano sucia de Chevron”, sostuvo. ¹³¹³ Al momento existe un segmento en los enlaces ciudadanos llamado “la mano sucia de Chevron”, que busca conseguir apoyo ciudadano en los juicios realizados contra la empresa.	Chveron aduce que existe una presión histórica y continuada del estado Ecuatoriano respecto al cumplimiento de su juicio.
Caso Zorrilla Carlos	Carlos Zorrilla es un defensor de los derechos ambientales en la zona de Intag, en las estribaciones occidentales de Cotopaxi, que mantiene un conflicto socio ambiental histórico respecto a la explotación minera en la zona.	<i>Enlace Ciudadano</i> 351: Rafael Correa. “Yo soy intolerante a las mentiras. El raro no soy yo. Nunca fui cómplice de ninguna mentira. Pero creen que si es estar contra el Gobierno cualquier cosa es válida. Publicamos el manual con las instrucciones para obstaculizar a autoridades, bloquear caminos y había links con otros manuales implementando esto. Un productor de video ecuatoriano, Pocho Álvarez, que colocó un video en YouTube diciendo que nosotros estamos mintiendo, incluso haciendo montajes de supuestas agresiones en Intag antes de nuestro gobierno. Todos a rechazar la mentira”. Video: El productor de televisión Pocho Álvarez, en defensa de Carlos Zorrilla y para desvirtuar una verdad irrefutable, en un manual que enseña cómo boicotear procesos extractivistas realiza un documental donde groseramente altera hechos y realidades. Se miente al asegurar que en este gobierno se realizaron hechos de violencia en Intag por la explotación minera cuando estos hechos de dieron en realidad en el 2006, o sea antes de este gobierno. Con semejante mentira dicen que	Desde el 11 de mayo de 2014, se mantiene control policial en la zona de Intag ¹³¹⁶ .

¹³¹² DIARIO EL CIUDADANO, “15 años del feriado bancario que arruinó al Ecuador”, 8 de marzo de 2014, Disponible en <http://www.elciudadano.gob.ec/hace-15-anos-inicio-el-feriado-bancario-prohibido-olvidar/>

¹³¹³ Enlace Ciudadano No. 342, desde Peguche, Imbabura, 5 de octubre de 2013. Disponible en <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano342/>.

¹³¹⁶ DIARIO EL COMERCIO: “Control Policial Continúa en Intag”, 11 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/control-policial-continua-intag.html>

		<p>en el <i>Enlace Ciudadano</i> se forjaron documentos para dañar a Zorrilla, cuando su manual claramente señala qué se debe hacer en una manifestación, lo que por cierto, fue seguido al pie de la letra para tratar de boicotear la pasada ronda petrolera. Todo está en el manual ‘Protegiendo a su comunidad. Contra las empresas mineras y otras industrias extractivas’. Rafael Correa. “Esta gente miente. Ganamos siete votos a uno, la gente está con nosotros, pero como a ellos no les da la gana entonces tenemos que someternos a sus caprichos. Ya basta. Aquí prevalecerá el pueblo ecuatoriano no extranjeros desubicados con el apoyo mentiroso de quienes quieren imponer sus agendas grupales”¹³¹⁴.</p> <p>Enlace 341: Muestra de una lista de “opositores políticos”¹³¹⁵</p>	
El Universo	<p>El 22 de marzo de 2010, el presidente de la República, Rafael Correa Delgado, presentó una demanda penal en contra de C.A. EL UNIVERSO, el director Carlos Pérez Barriga, los subdirectores César Pérez Barriga, Nicolás Pérez Lapentti, por supuesta responsabilidad coadyuvante; y el editor de Opinión, Emilio Palacio.</p>	<p>24 de septiembre de 2011, El presidente Rafael Correa anunció, durante su "<i>Enlace Ciudadano</i> No 239", realizado desde EEUU, que el periódico podría sufrir un nuevo juicio por haber publicado una carta de la asambleísta del movimiento político Madera de Guerrero, Cynthia Viteri, en respuesta a las expresiones del Presidente Rafael Correa en contra de su madre, la jueza María Leonor Jiménez, en un anterior enlace sabatino.</p> <p>Según el Primer Mandatario, los dueños del diario no debieron permitir la publicación de dicha carta, el pasado 12 de septiembre porque, según el Presidente "contenía injurias" y aseguró que nuevamente podían ser enjuiciados "por permitir que se robe la honra y se insulte a las personas". "Señores Pérez dejen ser tan añaditos aprendan de lo que les pasó. Pueden volver a ser demandados como figuras coadyuvantes por este tipo de publicaciones. Sean éticos y profesionales", enfatizó¹³¹⁷.</p>	<p>Se comprobó que la sentencia del caso fue realizada fuera del espacio judicial. Un tribunal ratificó, en segunda instancia, la sentencia dictada por un juez temporal, quien ordenó prisión de tres años para Palacio, y los directivos de "El Universo", Carlos, César y Nicolás Pérez, así como el pago de USD40 millones, en el juicio por injurias interpuesto por el presidente Correa.</p>
Pachamama	<p>La Fundación PACHAMAMA fue creada mediante Acuerdo Ministerial No. 52 del 6 de noviembre de 1997 con el objetivo fundamental de fomentar la preservación de la biodiversidad y de la diversidad cultural del Ecuador mediante el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales para un manejo de su territorio orientado al Buen Vivir, el desarrollo de alternativas productivas sostenibles y el cumplimiento pleno de los derechos de la naturaleza y de los colectivos.</p> <p>Mediante Oficio No. MDI-VSI-2013-00030 del 4 de diciembre de 2013, el Vice Ministro de Seguridad</p>	<p><i>Enlace Ciudadano</i> 350: “Este grupo de caprichosos de la Fundación Pachamama y del grupo Yasunidos agredieron al embajador de Chile, que presenciaba la apertura de sobres de la ronda petrolera del bloque suroriente”, dijo el mandatario ecuatoriano.</p> <p>“Hasta cuándo vamos a soportar a gente que piensa que ellos son los buenos y nosotros los malos. Es decir, si no estamos de acuerdo en los puntos de vista, debemos soportar que nos agredan, que nos insulten. Se imaginan el escándalo internacional que hubiese significado una agresión al embajador de Chile”¹³¹⁸.</p>	<p>La fundación sigue cerrada con un fallo realizado 72 horas después de la opinión presidencial</p>

¹³¹⁴ Enlace ciudadano Nro. 351, 09 de diciembre 2013, desde Zambiza - Pichincha. Disponible en enlaceciudadano.gob.ec/nro-351.

¹³¹⁵ Enlace Ciudadano Nro. 341, 28 de septiembre de 2013, desde Salitre, Guayas. Disponible en enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano341/.

¹³¹⁷ Enlace Ciudadano Nro. 239, 24 de septiembre 2011, desde Queens, New York. Disponible en enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano239/.

¹³¹⁸ Enlace Ciudadano Nro. 350, 30 de noviembre de 2013, desde Arenillas, El Oro. Disponible en enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano350.

	<p>Interna del Ministerio del Interior, solicita al Ministerio del Ambiente proceda a la disolución inmediata de la Fundación PACHAMAMA.</p> <p>El día miércoles, 04 de diciembre de 2013, sin motivación alguna, se ha expedido, notificado y ejecutado el Acuerdo No. 125 del Ministerio del Ambiente, disolviendo la fundación.</p>		
Klever Jiménez	<p>Jiménez, junto a su asesor Fernando Villavicencio y al activista Carlos Figueroa, acusaron a Correa de orquestar su propio secuestro y rescate durante la sublevación policial el pasado 30 de septiembre de 2012. Jiménez, Villavicencio y Figueroa realizaron la denuncia en la Fiscalía; sin embargo, tras nueve meses de investigación, los fiscales no encontraron ninguna evidencia que sustentara dichas acusaciones. Finalmente, la Fiscalía retiró los cargos y los calificó de “temerarios y maliciosos”.</p> <p>Lejos de cerrarse el caso, una vez dictada la sentencia Correa demandó a los tres individuos por difamación e injuria, y ganó. La Corte Nacional de Justicia los condenó a prisión: 18 meses para Jiménez y Villavicencio y 6 para Figueroa. El parlamentario también deberá pagar una multa de US\$ 120 mil, además de disculparse públicamente con el presidente, por radio y televisión.</p>	<p><i>Enlace Ciudadano 372:</i> “Por supuesto, no se puede ceder ante esta barbaridad: sería un precedente nefasto. Aquí no hay ni que negociar nada: hay que hacerles respetar el Estado de Derecho, respetar la autoridad legítimamente constituida, respetar una sentencia de los tribunales del Ecuador. Así que ojalá reflexionen y no sigan en esta actitud de una audacia inaudita, absolutamente ilegal, ilegítima, tremendamente peligrosa para el Estado y siempre poniéndose como víctimas. O sea ¿qué condición les da la atribución de ponerse de árbitros del bien y del mal a la dirigencia de Sarayaku?, ¿qué les da aquello: que fueron víctimas de injusticias? Innegablemente han sido víctimas de injusticias, pero ¿eso los pone de árbitros del bien y el mal? Las víctimas son eso: víctimas, y hay que reparar esas injusticias. Pero eso no les da supremacía moral sobre los no victimizados. No es que tienen derechos adicionales sobre el resto de ecuatorianos. Esto es gravísimo. Así que aquí haremos respetar la ley y el Estado de Derecho”¹³¹⁹.</p> <p>Eso es lo que buscan -son irresponsables-: que el Estado reaccione y a ver, pues, si hay muertos, violencia, y entonces ahí está la represión para que se caiga el Gobierno. O nos vamos a una guerra civil con tal de que Correa ya no siga gobernando...</p> <p>Eso es lo que buscan: la insensatez, la irresponsabilidad. Lo que ocurra será responsabilidad absoluta de la dirigencia de Sarayaku y de los tres fugitivos que exponen a esa comunidad.</p>	Actualmente los tres acusados siguen a la fuga.

Fuente: Enlaces Ciudadanos (Disponibles en www.enlaceciudadano.gob.ec), y Prensa

¹³¹⁹ Enlace Ciudadano Nro. 372, 03 de mayo de 2014, desde Machala, El Oro. Disponible en enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano372/.

Como se puede ver en el cuadro anterior, hay una serie de conductas que se repiten en todos los casos: en primer lugar existe una situación que tiene un interés del Ejecutivo, ya sea por tratarse de temas de política pública (extractivismo, gestión de recursos petroleros), o de interés del Ejecutivo, como parte de su situación como un actor político. La teoría delegativa plantea que la fuente de respuestas de todo el sistema político se remite al Ejecutivo, y que por lo tanto, el curso de acción que él decida se permea por todo el sistema, independientemente de su legalidad. Esto sucede mediante el mecanismo comunicacional enmarcado dentro del Enlace Ciudadano: el momento que el Presidente se pronuncia sobre un caso, y se amplifica con el sistema comunicacional, la hipótesis delegativa se pone en marcha: la decisión presidencial se la propone como la única legítima por cuanto está sostenida gracias a la legitimidad electoral, por lo que cualquier opinión contraria a la opinión oficial es automáticamente deslegitimada¹³²⁰. En tal razón el *Enlace Ciudadano* no es un mecanismo de rendición de cuentas al uso, sino un acto de gobierno. Una vez de que se ha dispuesto el discurso, la información y el discurso puede permear mucho más fácil en la función judicial: la centralidad de la elección de miembros del Consejo de la Judicatura en el Ejecutivo desarticula los mecanismos de control horizontal¹³²¹.

Entonces, los jueces se encuentran en una disyuntiva imposible: cuentan con un entorno de trabajo cualitativamente mejor, y probablemente con las competencias constitucionales adecuadas para discutir la actividad pública y controlar el poder del Estado, especialmente de un Ejecutivo que como ya se ha explicado tiene un amplio margen de apreciación y de acción, pero no pueden actuar contra el discurso que se propone como autorizado por la mayoría de la población. El funcionario judicial debe elegir entre su propia estabilidad o el escarnio. En este orden de cosas, la elección de los jueces es muy clara, ya que todos los casos analizados demuestran que el juez tomo la opción planteada por el Ejecutivo. Sin querer analizar los méritos de los casos, los Enlaces Ciudadanos, al combinar su condición de acto de gobierno con ser un acto de legitimidad electoral máxima cierra los espacios de comunicación argumentativa, e inhabilita un debate técnico¹³²².

¹³²⁰ MEJIA ACOSTA, A. (2011): op. cit, pág. 145.

¹³²¹ *Ibíd*em, pág. 146.

¹³²² BASABE-SERRANO, S.; y MARTÍNEZ, J. (2014): op. cit. pág. 161.

Estos casos muestran que la acción estratégica del Ejecutivo, genera tendencias en la manera en que la reforma se diluye en torno al discurso mayoritario del régimen. Existe una relación proporcional entre el interés del poder y la acción del juez, que resulta afín a sus intereses. En tal razón, el *Enlace Ciudadano* pone al juez en una posición de actor controlado a través de la reacción ciudadana. Los jueces no tienen herramientas políticas ni protección institucional, considerado la coordinación de poderes que ejecutan un proyecto político común¹³²³. Al utilizar el sistema comunicacional como un medio de control social¹³²⁴ hace que la acción del juez sea limitada, cooptada y superada por la voluntad popular planteada por el Ejecutivo, y absorbida por una posición dominante a nivel de la decisión de temas públicas, cosa que no podría calificarse como correcta o incorrecta per se, pero afecta a las estructuras de control interno del Estado¹³²⁵.

En conclusión, la situación comprueba la hipótesis inicial, en el sentido de que al aumentar la influencia del Estado, a través de los medios de comunicación que generan un discurso mayoritario, los resultados previstos de la refirma (una justicia mejor y más independiente) son de peor calidad, ya que la capacidad del Estado para imponer una visión del mundo afecta la capacidad de los jueces para poder decidir de manera parcial. Debe tenerse en cuenta que no se ha podido comprobar si esto ha sido realizado de manera consciente, sino que ha sido producto de un esfuerzo de aumento de la eficiencia y eficacia de la acción estatal. Estas páginas demuestran que se dieron una serie de pasos lógicos. En primer lugar la Consulta Popular aumento la legitimidad de la acción gubernamental a favor de una reforma del sistema judicial (a todas luces necesaria), que desembocó en una acción que mantuvo las características de todo el proceso histórico realizado en el Ecuador, signado por un ingreso de mecanismos propios de la Nueva Gestión Pública, y un marginal interés en la independencia judicial, cosa que mantiene la tendencia histórica en el diseño institucional, que vuelve al poder judicial en un poder débil.

El estilo de gobierno, claramente delegativo, generó un mecanismo de red que promovía un modelo acelerado de reforma judicial. Esta red logró ejecutar un proceso eficiente pero

¹³²³ MEJIA ACOSTA, A. (2011): op. cit, pág. 147.

¹³²⁴ Lo que se busca con esto, es aumentar la proclividad de la sociedad a aceptar una idea y a darle fuerza para acciones posteriores. Cfr. GARCÍA BEAUDOUX, V; D'ADAMO, O.; SLAVINSKY, G. (2011): *Propaganda gubernamental, Tácticas e iconografías del poder*, La Crujía, Buenos Aires, pág. 95.

¹³²⁵ Influir en el poder judicial, “daña el principio de legalidad, socava pesos y contrapesos, y desplaza el equilibrio de la balanza de poder unilateral a favor del Ejecutivo. Cfr. MERKEL W.: “Embedded and defective democracies” en *Democratization*, vol. 11, núm. 5, 2004, pág. 50.

con el costo colateral de una reducción de los controles horizontales, y el aumento del poder del Ejecutivo dentro del Consejo de la judicatura y la organización de control horizontal. Por esta razón, la acción del Ejecutivo se volvió un espacio en el que surgió una ventana de oportunidad para la cooptación y gestión de conflictos, cosa que, a la luz de lo planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo y en el devenir de los acontecimientos, muestra que era consistente con el discurso y acciones de AP como agrupación política, signado por una tendencia a la eficiencia máxima y velocidad en la acción pública, la propuesta de la acción gubernamental unificada al completo en torno al objetivo final estatal.

Al final, se tiene un sistema judicial mucho mejor organizado en el plano formal, pero con falencias en el plano material, sin incentivos para que los jueces actúen en contra de un discurso dominante, y sin protección por parte de instancias de control para que su acción pueda limitar el poder del Ejecutivo. Esto se demuestra en la relación causa-consecuencia entre *Enlace Ciudadano*, y reacción judicial. Claramente, no se trata de que todos los casos judiciales puedan estar limitados por el Ejecutivo, pero si existen elementos que llevan a una inferencia: al aumentar el interés del Ejecutivo en los casos judiciales, aumentará la presión mediática y el discurso, por lo que los jueces, que se encuentran en un entorno cualitativamente mejor, pero sin incentivos para el control, reaccionan de acuerdo al discurso mayoritario. Al respecto, uno de los informantes de esta investigación planteó un símil bastante claro:

“Entonces ahí viene la cosa y es mi teoría de la mazorca de maíz, consiste en lo siguiente; tú puedes hacer un catálogo, una lista entre 20 y 25 casos en los cuales un análisis somero profundo te puede decir que la justicia actuó de manera parcial para favorecer una agenda de gobierno; claro, son solo 25 casos de los miles y miles que resuelve. Esto no implica que en el resto de miles no se haga justicia, pero si tú tienes una mazorca, que es un sistema complejo y es muy difícil quitar sus granos; para que haya coherencia con el sistema, todos los granos tendrán que estar sujetos. No puedes decir; “si saco este no más porque esto es político”, sacaste uno y se aflojó todo el sistema. En otras palabras, si un juez sabe lo que es lícito y que se espera de él que en determinados casos no falle en mérito de los autos sino para agradar a las autoridades, ese mismo juez tiene una carta blanca para resolver el siguiente caso como él quiera, por cualquier otra consideración”¹³²⁶.

¹³²⁶ Entrevista informante 4

Es claro, después de analizar este proceso, que existe un proceso en marcha de democracia delegativa en la República del Ecuador. Este proceso debe estar matizado, ya que la entrada de Alianza País al poder político, es un proceso gradual, utilizando el populismo como un mecanismo de entrada al poder, a través de generar una maximización de la oferta electoral, y el posicionamiento de un líder carismático con altos niveles de gestión. El siguiente procedimiento fue un autoritarismo competitivo, que es el ejercicio del sistema normativo, adaptándolo de acuerdo a las necesidades políticas y reduciendo la capacidad para los destinatarios de la política para poder actuar como actores de veto.

Finalmente, la reforma del sistema judicial muestra la existencia de una relación con los ciudadanos en la que el contenido de la misma fue impuesto, y no consultado. Se centró la decisión presidencial, que logró recambiar el sistema constitucional de elección de dignidades en el Consejo de la Judicatura, con lo que se logró eliminar un actor de veto, y al final, hacer que el sistema de administración se adapte a las necesidades de sus creadores. Esto ha repercutido de formas positivas y negativas; el Estado cuenta con un mayor nivel de relación con la administración judicial, por lo que a falta de existencia de un actor de veto el modelo de Retorno al Estado de la administración nacional son mejores, pero tiene un riesgo, que es la dilución de la capacidad de los jueces de cumplir sus poderosas capacidades constitucionales.

Curiosamente, este proceso de deconstrucción y construcción de una nueva institucionalidad, y la consiguiente ruptura con paradigmas anteriores no ha tenido consecuencias en forma de una nueva crisis institucional o pugna entre acciones de poder. Aunque Madison planteaba que “la ambición puede controlar a la ambición”, no ha existido reacción alguna. Esto puede explicarse por la existencia de una certeza por parte de los actores de las consecuencias negativas de enfrentarse al Estado con tanta legitimidad y poder, por lo que la elección racional realizada por los actores se ha signado en hacer protestas aisladas. Por otro lado, la inexistencia de liderazgos que hagan frente a la fuerte popularidad del Presidente ha hecho imposible una respuesta desde la clase política. Finalmente, no existen canales de control horizontal capaces de poder generar una rendición de cuentas al Ejecutivo, que plantea la arena electoral como único medio de respuesta frente a los electores. La rendición de cuentas es unidireccional y no hay medios de que la ciudadanía logre ingresar sus opciones y su visión dentro del sistema

político. En suma, el cambio del sistema ha sido completado, y no se ha perdido su operatividad.

La última consecuencia es la más grave: el sistema institucional previsto en la Constitución de 2008 fue, probablemente, la respuesta social al sistema jurídico más importante de la historia republicana, y en términos de aporte de grupos sociales, especialmente aquellos más excluidos, incluye el panorama de derechos más amplio, completo y elaborado de la evolución constitucional ecuatoriana, además de que abarca los últimos avances en teoría jurídica. La inestabilidad constitucional que se provoca a partir de la reforma judicial, y un proceso de enmiendas constitucionales, todavía en trámite, ha roto las bases en la confianza ciudadana en la propia ley. La tendencia histórica muestra que no ha sucedido ningún cambio: la resistencia de la ley depende de la capacidad del sistema político para sobrevivir, y en el caso de la existencia de una crisis, se vuelve a un reformismo legal y una adaptación efectista y poco estable de la actividad pública.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE GESTIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA.

1) REFORMA Y DEMOCRACIA: EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN OMEGA.- EL CONFLICTO ENTRE DERECHO Y PODER

En el caso ecuatoriano, y en especial a la evolución del sistema judicial desde el año 2011, se generó un sistema jurídico al que no se puede negar su condición de avanzado a nivel político y socialmente aceptado de forma electoral, pero que mantuvo al Ejecutivo, con competencias potenciadas, como el guardián de la buena marcha de la administración pública. Para poder cumplir esta misión, la evidencia muestra que el Ejecutivo, forzado por la existencia de actores de veto dentro del sistema constitucional, colonizó el sistema gubernativo judicial a través de cambios sucesivos del sistema constitucional. Esta necesidad responde a que el sistema judicial sufría una crisis sistémica que ya había afectado a la institucionalidad, como la crisis del 2005 que recompuso dos veces la Corte Suprema de Justicia, una politización que no era otra cosa que una consecuencia histórica de la debilidad del Poder Judicial en el sistema de pesos y contrapesos, y una tendencia a la impunidad.

Esta hecho es, salvando las distancias, una muestra del debate entre Carl Schmitt y Hans Kelsen, que animó las reflexiones jurídicas de la república de Weimar, respecto quien era y cómo debía ejercerse la defensa de la constitución, y al mismo tiempo, en que instancia se depositaba la legitimidad necesaria para ejercer los actos de poder necesarios para dar mantenimiento a un sistema democrático¹³²⁷. Ambos autores, estudiaron a su país en una época de profunda crisis. Igual que en el caso ecuatoriano, es una tarea difícil y peligrosa, pero que era necesario hacerla, tanto por el bien del sistema normativo, como para el establecimiento de una memoria histórica, capaz de ayudar a actuar de forma prospectiva a los actores políticos.

Respecto a eso, las crisis sistémicas ecuatorianas llevaron al surgimiento de un actor político capaz de cambiar el sistema, reconstruirlo y hacer una audaz reforma integral del Estado, basado tanto en la legitimidad de los actores políticos, como en la existencia de

¹³²⁷ Schmitt sostenía que la instancia elegida, con mayor legitimidad posible debería ser la encargada de la interpretación de la Constitución, mientras que Kelsen planteaba que las instancias pluralistas y técnicas deberían ser las encargadas de asegurar que la defensa de los derechos representa al mismo tiempo, una defensa del sistema político, así como la estabilidad del ordenamiento jurídico.

excedentes no previstos en el presupuesto nacional. La reforma judicial ecuatoriana, dado que a) se generó dentro de un entorno que privilegió la acción técnica dentro del cálculo político; y b) defiende el poder presidencial, fue una acción *schmittienana dentro de un sistema keleseniano*. La particularidad de la experiencia ecuatoriana, es que es políticamente eficiente, pero en términos de las capacidades de un juez activista, con amplias capacidades constitucionales, limitada, en casos donde haya un interés público manifiesto, por lo que se confirma la hipótesis inicial que guía esta investigación, ya que el comportamiento de los jueces es modelado en torno a una democracia delegativa.

2) SISTEMA JUDICIAL COMO LIMITANTE DEL PODER POLÍTICO: COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

El límite de un proceso de reforma deberían ser los derechos fundamentales, establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales¹³²⁸. Estos derechos son obligaciones ineludibles para el Estado, establecen la frontera de actuación del Estado, y solo pudieran ser superadas en una interpretación *pro homine*, y no podría generarse una regresión de derechos. Por tanto, la idea de fondo es hacer que los derechos fundamentales puedan ejercerse mejor, y el Estado tenga medios más eficientes para el respeto y garantía de los mismos¹³²⁹.

La reforma judicial ecuatoriana, y su inclusión en la actividad político administrativa del país se analizó través de los productos tanto comunicativos (Enlaces Ciudadanos) y casos judiciales (que hayan sido materia de este enlace). Se lo hizo de esta manera con el fin de absolver si a una mayor influencia de la acción del Ejecutivo, mayor es la posibilidad de que los productos y resultados de un sistema judicial sean controlados a favor de la organización política imperante y afecten la independencia de los operadores dentro del mismo. Los datos recabados muestran que han sucedido cuatro fenómenos: 1) se ha superado los controles horizontales necesarios en el sistema democrático; 2) la gestión de este proceso se ha realizado de forma unilateral, sin la acción de actores de veto y no ha tenido la posibilidad de ser discutido por actores externos; 3) los resultados de la reforma potencian el poder del Ejecutivo, mediante medios de comunicación y de gestión política, lo que en suma hace que, 4) la conducta de los jueces se vea modelada por la centralidad

¹³²⁸ Cfr. BUCHANAN, A (2013): *The Heart of Human Rights*, Oxford University Press, New York. pág. 214.

¹³²⁹ MELISH, Tara J.: "The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity" en *Social rights jurisprudence: emerging trends in Comparative and International Law*, LANGFORD, M., (ed.), Cambridge University Press, 2008, págs. 11 y ss.

de capital simbólico del Ejecutivo, e impide que se ejerza su poder de forma completa. Por tanto, se prueba la hipótesis de manera plena, puesto que al aumentar la presión del Ejecutivo en un entorno delegativo, los productos afectan la conducta de los jueces y su independencia, mediante un aumento de la sensibilidad a un discurso mayoritario.

Los datos demuestran que la reforma se realizó en un marco de amplio poder del Ejecutivo, lo que generó tensiones entre el poder político, y las limitaciones propias del Derecho Público. Esto se debió al aumento de tensión ciudadana entre el control de constitucionalidad y el principio de representación: los jueces con amplios poderes deciden sobre temas públicos, sin que ellos sean elegidos democráticamente para tomar esas decisiones. Con la distribución del poder, el hombre se vuelve un ciudadano, ya que se hace un copartícipe de su propio destino. Esta lógica –contramayoritaria de la acción del juez– choca con la intervención del poder popular que subyace como sustrato de la teoría constitucional moderna ecuatoriana.

Los jueces, de acuerdo a lo previsto en la Constitución, contaban con la capacidad de influir directamente en la política pública. En pocas palabras, se contaba con un actor de veto *dentro* del sistema normativo, y *modernizado* gracias a una reforma. Entonces, el comportamiento del Ejecutivo cambió radicalmente, desde de la independencia a un discurso centralizador de la decisión política. Esta investigación sugiere las trazas de este cambio de comportamiento, y que la acción de un presidente-delegado, no puede coexistir con una constitución garantista. El amplio sistema constitucional ecuatoriano, que establece un catálogo de derechos y mecanismos de protección no puede sostenerse con prácticas judiciales del siglo XIX, y un Ejecutivo que aumenta los mecanismos de control. La reforma le dotó a la judicatura el poder fáctico necesario para limitar el poder político, pero al mismo tiempo muestra la existencia de un proyecto político sostenido únicamente por su efectividad que aseguraba legitimidad mediante votos.

Esta tensión sucedida era imposible de sostenerse mediante el sistema legal existente antes de la Consulta Popular de 2011, por lo que la solución llevada a cabo por el Ejecutivo, fue volver más eficiente del espacio de administración judicial, y una creciente generación de un discurso mayoritario, que, como se ha demostrado, deja al juez limitado desde arriba (al contar con una administración proclive el Ejecutivo) y en los casos

individuales (por el discurso mayoritario). Estos elementos evidencian el tránsito del Ecuador a prácticas de la democracia delegativa.

3) SIGNOS DE EVOLUCIÓN DEL MODELO DE DEMOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL: EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

Como se puede apreciar, la presente investigación ha tenido como motivo central los procesos de reforma en una democracia delegativa. Guillermo O'Donnell a través de su análisis de los controles horizontales, logro adjetivar a la democracia, recogiendo, mediante su modelo una preocupación ya manifestada por Kelsen, en el sentido de que el destino de la democracia moderna depende principalmente de las instituciones de control. Sin controles internos, simplemente la democracia no puede durar. El modelo de administración de justicia ecuatoriana de la Constitución ecuatoriana se basa en a) procesos gubernativos del sistema judicial elegido por la ciudadanía y b) jueces que actúan de forma directa como jueces constitucionales en su respectiva instancia, haciendo un tránsito, al menos formal, de un Estado de Derecho, a un Estado Constitucional.

En ese orden de cosas, la reforma judicial chocó con el ascenso de un proceso de democracia delegativa en el Ecuador, y adquirió sus prácticas y sus resultados, por lo que el resultado fue una acción que permeó el sistema político. Esto contrasta con la idea de la Constitución 2008, que estaba organizada en torno a fuertes controles al poder, y la existencia de organismos de control horizontal elegidos con fuertes apoyos de movimientos sociales organizados. En el caso del Consejo de la Judicatura, el sistema previsto en la Constitución, lejos de ser débil, era lo suficientemente cerrado para que obligara a los actores involucrados a generar consensos y equilibrios que aseguren una buena marcha del organismo.

Esta idea del consenso chocó con las prácticas y el discurso de AP desde el año 2007, construido en torno a tres ejes: voluntad mayoritaria, dicotomización negativa, y coordinación de poderes del Estado. Las acciones de Estado que surgen de este mecanismo pueden plantearse como propias del modelo previsto por O'Donnell. Esto no significa que el sistema ecuatoriano sea menos democrático, sino que se ha potenciado la tendencia histórica de centralización de poder del Ejecutivo, y el vaciamiento de poder de cualquier otra instancia capaz de controlar el poder horizontal. Las prácticas respecto

a la reforma judicial, pueden resumirse en: a) establecimiento del Ejecutivo como guardián del interés estatal, y custodio del mismo, b) el movimientismo, contrario a las prácticas partidistas tradicionales, c) el rechazo al pasado; d) una contradicción sobre ciertos discursos de campaña y la acción, cosa que en el caso de AP es parcial, por cuanto la idea de la legitimidad electoral y las mayorías eran claras desde el inicio del proceso político en el 2007, d) una creciente eliminación de los canales ciudadanos en la acción política; y e) supremacía técnica en la actuación política; y tal como se ha comprobado, una eliminación del control horizontal.

Este último punto se demuestra claramente en la Función Judicial, mediante la evolución de las diferentes redes legales y funcionales previstas entre los diferentes actores al evidenciarse una disminución de los pasos necesarios, la generación de una red funcional centrada en el Ejecutivo y dado el efectismo, mucho más eficiente. ¿Hubiera sido más fácil llegar a consensos? Imposible saberlo. Lo que si se dio fue una adaptación del entorno legal y una gestión política eficiente que le dio al Ejecutivo una centralidad que puede trasladarse a la toma de decisiones. Esto tiene los siguientes resultados:

- a. El Poder Judicial mantiene una posición dentro de la división de poderes básica, como el poder más débil de la estructura estatal, contraria al espíritu constitucional ecuatoriano¹³³⁰.
- b. Este elemento fue tomado en consideración por el Ejecutivo –que decide realizar una amplia reforma (necesaria), con amplias competencias y apoyo electoral.
- c. El estado calamitoso de gestión administrativa y manejo técnico del sistema judicial eran críticos, y por su causa varias áreas de la vida nacional se veían afectadas. Por lo tanto, la intervención del Estado era necesaria. La evidencia empírica muestra que hubo un interés desde principios de los años noventa de realizar reformas, con la influencia tanto de actores internos como externos, a través de cooperación y asistencia técnica¹³³¹.
- d. Para cualquier autoridad, la posibilidad de controlar el sistema judicial es de fuerte interés a nivel político. El juez modela y controla la conducta de los individuos, y hace

¹³³⁰ Esto es consecuencia de que el control de constitucionalidad del juez se aleja del control concentrado en una Corte Constitucional de tradición europea y se hace una concesión a la influencia angloamericana, al dar la oportunidad de todos los jueces de utilizar la Constitución de forma directa, y por lo tanto, están investidos de poder. Cfr. ÁVILA, R.: (2011): op. cit, pág. 114.

¹³³¹ Según SOUSA (2007): op. cit. págs. 100 y ss., Ecuador es un reformista en gran escala, al menos en el área judicial, ya que ha intentado mejoras en varias de las áreas posibles de gestión.

que se extiendan paradigmas de la intervención del Estado en las sociedades. En el caso ecuatoriano, la teoría consultada supone que existe la posibilidad para los actores políticos de controlar la trayectoria de reforma, si se utilizan los arreglos institucionales como mecanismos para impedir que actores concretos ejerzan su influencia sobre el tema.

e. Se realizó, entonces, una intervención desde arriba. Un acercamiento “arriba-abajo” realmente es una visión que a pesar de no ser pluralista tiene impacto directo en la percepción de los usuarios¹³³². A nivel político, este acercamiento, especialmente en un área tan crítica como el sistema judicial, puede hacer que el Estado cambie las estructuras de gestión y cosméticas, pero no la política pública ni las condiciones de las relaciones de poder¹³³³. Los jueces ecuatorianos viven en un dilema de ser un poder contramayoritario, a merced de los otros poderes facticos. Dada la debilidad del poder judicial, no existió capacidad de influir en la trayectoria de reforma

En ese orden de cosas, bien vale preguntarse: ¿La reforma judicial aporta al sistema democrático?; si es así, ¿a qué tipo de democracia?; y, finalmente, ¿de qué manera las sentencias judiciales son relevantes en materia de división de poderes? En Ecuador, como se ha demostrado, la “esfera de lo indecible”¹³³⁴, que constituye la zona máxima de acción del Estado, no ha sido respetada por ninguno de los actores en el juego político. Es una tendencia histórica de utilización del Poder Judicial y la creación de diseños institucionales sucesivos que limitan y reconstruyen dinámicas de dominación tradicional; pero además, el rediseño constante de los límites del campo jurídico ha provocado que la institucionalización de la gestión pública en materia judicial se vea abocada a servir como herramienta para poderes tradicionales¹³³⁵. Esto puede obedecer a dos factores: la falta de resolución sobre el diseño institucional adecuado del poder judicial que asegurara la independencia de los operadores, y la constante existencia de mecanismos que hacen de su acción más que técnica, basada en la eficiencia.

Finalmente, la situación actual muestra que las reformas del Estado necesariamente no llevan a que se mejore la calidad del sistema judicial, en torno a sus productos finales,

¹³³² HAMMERGREN, L. (2014): *Justice Reform and Development: Rethinking Donor Assistance to Developing Countries*, Routledge, New York, and pág. 192-193

¹³³³ MOORE, B. (1976): *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Ediciones Península, Barcelona, pág. 355.

¹³³⁴ FERRAJOLI, L. (2008), op. cit. pág. 340.

¹³³⁵ De los estudios empíricos, la burguesía ecuatoriana es “conservadora, antiestatista, y pobremente comprometida con la democracia”. Cfr. HANDELMAN, H.: “The origins of the Ecuadorian bourgeoisie: its implications for democracy, challenges and limits to Latin America’s democratic revolution” en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, vol. 27, núm. 53, 2002, pág. 126.

que son sentencias independientes y técnicas por parte de jueces. Se ha demostrado que el caso ecuatoriano no ha podido reconocer y corregir sus falencias históricas, relacionadas a la instrumentalización de los jueces, pero por otro lado, ha mejorado la eficiencia y los niveles de gestión de despacho. Ambos elementos se enfrentan y hacen que exista una tensión imposible, que vuelve a al juez actual, después de un punto omega provisional, como un actor limitado en el equilibrio entre diferentes actores.

4) LAS SENTENCIAS Y LA ACCIÓN COMUNICATIVA, EL PAPEL DEL DISCURSO MAYORITARIOS.

El control a la conducta de los jueces no se basa en amenazas o presiones (signos que no pueden encontrarse en esta investigación), sino en un proceso gradual de control a través del discurso mayoritario. La democracia delegativa asume que todo el sistema estatal está encaminado a actuar en torno a la decisión del Ejecutivo, con lo que se da un acoplamiento de los procesos decisorios. De esta manera los jueces no logran controlar la legalidad, y están sometidos a un sistema de presiones discursivas, amparadas en la legitimidad electoral. Ninguna de estas actividades está directamente reñida con la ley, pero el estándar internacional de derechos humanos manifiesta que el Estado debe responsabilizarse si genera o proporciona medios o recursos para de manera indirecta se violente contra los derechos humanos, en este caso los derechos procesales¹³³⁶, y que cualquier acción del Estado, debe estar basada en la legalidad y la proporcionalidad, para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder del Estado¹³³⁷. El poder público, independientemente de su legitimidad, está limitado por las obligaciones válidamente generadas por las normas internacionales. Esto implica que a) el tribunal o autoridad debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal; b) también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto; c) consecuentemente, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia, ya que está en juego la estabilidad democrática¹³³⁸; d) cualquier sospecha implica que el autoridad debe apartarse de

¹³³⁶ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121. En Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la libertad de expresión, pág. 60 párr. 164

¹³³⁷ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 120.

¹³³⁸ Corte Europea, caso Pabla KY vs. Finlandia, sentencia de 26 de junio de 2004 y caso Morris vs. Reino Unido, sentencia 26 de febrero de 2002.

cualquier causa que afecte su integridad¹³³⁹; y e) cumplir el test prevalente en jurisprudencia: independencia, duración establecida en el cargo, presiones externas¹³⁴⁰.

El caso de los enlaces ciudadanos son un espacio gris en su calificación jurídica, y supone la ventana de oportunidad para el Ejecutivo para plantear un punto de vista oficial respecto a ciertos temas. En los casos escogidos, lo que ha sucedido es que la fuerza de la legitimidad del Ejecutivo ha superado las posibilidades del juez para que su acción sea protegida; con lo que, al final, el centro del poder político coordina la acción del Estado. Esto se puede explicar, en el caso de estar de acuerdo con estas acciones, en que el Ejecutivo se erige en auténtico legislador, con el fin de solucionar, una situación excepcional¹³⁴¹, ya que “el concepto de leyes no puede interpretarse en abstracto y, en consecuencia, no debe divorciarse del contexto del orden jurídico que le presta sentido e incide en su aplicación ”¹³⁴². Este tipo de actos normativos nacen de la necesidad de que al Ejecutivo, en casos muy específicos, se le sean delegadas capacidades legislativas de hecho, dada una situación de gravedad y la imposibilidad de esperar a una decisión por parte de la voluntad política y consenso mayoritario del poder legislativo o judicial.

En contraposición, el discurso mayoritario o cualquier manifestación del Estado, no puede ser usado de forma que pudiera reducir discrecionalmente las garantías de los administrados¹³⁴³, inclusive en el caso de “rendiciones de cuentas”. El *Enlace Ciudadano* es un acto de gestión, discutible, pero lo es. Esto lleva a que se planteen nuevas opciones de investigación sobre el papel de los medios de comunicación como generadores de heurísticas judiciales, y como el Estado puede modelar conductas o discursos a través de estos mecanismos. Finalmente, debería discutirse si lo que sucede cuando el ciudadano litiga contra el Estado, tiene posibilidades de una decisión igualitaria, o la situación del contexto judicial lo vuelve una simple formalidad condenada de antemano a ser

¹³³⁹ Cfr. CORTE I.D.H. Caso *Palamara Iribarne*, sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135.

¹³⁴⁰ Cfr. CEDH, Caso *Lanborger*, sentencia 27 de enero de 1989.

¹³⁴¹ A este respecto, la doctrina establece que el principio de prohibición que pesa sobre el Poder Ejecutivo para dictar leyes sufre una excepción cuando concurren circunstancias que no admiten los tiempos normales que requiere la elaboración legislativa. Se deberá tratar de verdaderas urgencias, quedando excluidas las materias relativas a lo penal, tributario, electoral y régimen de partidos políticos. Cfr. DROMI, J. R: *Derecho Administrativo*, Tomo 2, Astrea. Buenos Aires, págs. 38 y ss.

¹³⁴² Corte I.D.H., La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

¹³⁴³ Caso del Tribunal Constitucional, *supra* nota, párr. 69

infructuosa¹³⁴⁴. Si sucede así, el sistema judicial estaría incumpliendo su obligación de que “estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos”¹³⁴⁵.

5) RESULTADOS DE LA REFORMAS DEL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO: RETOS FUTUROS DE INVESTIGACIÓN

Al final de la dinámica relatada, ¿se cuenta con una Justicia independiente y capaz de generar sus poderes de *accountability*, de acuerdo al mecanismo constitucional ecuatoriano, y a su bloque de constitucionalidad planteado en instrumentos internacionales? La respuesta es ambivalente. Es imposible no apreciar la mejora en indicadores de acceso y especialmente en la visión de los ciudadanos frente a la reforma, así como la entrada de teorías modernas en el proceso de gestión y la argumentación jurídica, además de intentos de adaptar circunstancias especiales dentro del derecho ecuatoriano, como el pluralismo jurídico y la coexistencia de diversos sistemas de rehabilitación social. La pregunta que debe hacerse es si los hechos relatados volvieron a la Función Judicial un actor legítimo y competente de control horizontal. Esto implica saber si la reforma le dio capacidades al Poder Judicial de: a) limitar el Poder del Ejecutivo o el Legislativo a través del Derecho que busca el tránsito hacia un Estado de Derecho, constitucional y social¹³⁴⁶; y b) como consecuencia de lo primero, el juez tiene capacidades de expandir el sistema legal y actuar dentro de la esfera pública¹³⁴⁷. En este orden de cosas, lo sucedido en el Ecuador es el cruce de dos tendencias: el reformismo judicial, con la tendencia de reafirmación del Ejecutivo. El resultado es una tensión entre dos actores capaces de modelar la conducta¹³⁴⁸.

En el 2011 se materializó un cambio de política con la justicia porque efectivamente se decidió guardar la forma democrática pero no la forma institucional. El funcionamiento del sistema judicial ecuatoriano denso, a veces irracional y muy reglado, es reemplazado con un sistema que responde a la necesidad de eficiencia y eficacia del sistema, pero que cuando choca entre legitimidad del delegado, se ve atrapada y actúa no de forma prevista

¹³⁴⁴ Cfr. *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, Párr. 127 y 132.

¹³⁴⁵ *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

¹³⁴⁶ Es decir, un Estado que como comunidad política sea transparente, responsable y actúe de acuerdo al principio de legalidad. Véase FERRAJOLI, L.: “Estado social y estado de derecho” en *Derechos sociales: instrucciones de uso*, ABRAMOVICH, V; ANÓN M.; COURTIS, C. (eds.), Fontamara, México D.F., 2003, pág. 11-22.

¹³⁴⁷ TATE, N.; VALLINDER, T. (1995): *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press. New York.

¹³⁴⁸ Debe tenerse en cuenta que este es un procedimiento en opinión del gobierno, inacabado. Como objetivo del PNBV 2013-2017, plantea como una de sus políticas, la profundización de la reforma judicial, bajo la idea de que se profundiza un proceso revolucionario y que la se busca reducir las “cadenas de impunidad” existentes entre los diferentes actores. Véase SENPLADES (2012): op. cit., págs. 210-211.

según la constitución sino en la forma que el delegado considera legítima¹³⁴⁹, con lo que nuevamente se cumple la dinámica de la democracia delegativa¹³⁵⁰.

Esto tiene un riesgo amplio: si ha mejorado la infraestructura, procesos, jueces más capacitados, y con mejores sueldos, además del control del modelo de gestión, eso es rescatable, pero no hay una certeza razonable de que los jueces puedan actuar independientemente en el escenario de casos críticos. La voluntad mayoritaria puede estar de acuerdo con una legitimidad de acción para que los jueces actúen de determinada manera, pero eso no significa que sea legal¹³⁵¹. El sistema debe proteger el pluralismo y asumir que la voluntad mayoritaria no puede limitar o afectar el derecho de minorías. En este orden de cosas, la idea de que exista un solo caso donde haya habido una presión política y “si un juez sabe que es lícito y que se espera de él que en determinados casos no falle en mérito de los autos sino para agradar a las autoridades, ese mismo juez tiene una carta blanca para resolver el siguiente caso por cualquier otra consideración”¹³⁵². Los jueces no pueden engañarse a sí mismos y esterilizarse de los mecanismos de presión, y deben asumir la existencia de mecanismos de responsabilidad interna.

Frente a la institucionalidad, existe un escenario de acción pragmática. Considerando la necesidad de transformación del país, el gobierno decidió generar mecanismos informales, basados en la cercanía de los actores de nivel directivo con la cabeza de gobierno para que ejecuten una reforma eficaz, adecuada su visión ideológica. Esto generó un reordenamiento constante de los actores, para que se adaptaran al marco general supuesto. Esto correspondió a un mecanismo delegativo, centrando el poder y cortando los canales horizontales. Al respecto, existen dos posibilidades futuras: las coaliciones funcionarán girando en torno al Ejecutivo, con lo que la toma de decisiones seguirá centralizada; o pueden surgir “islas decisionales” dentro de la red, de forma que los diferentes actores tengan cierto grado de independencia, dependiendo del tema o de los involucrados en el proceso.

Esta investigación demuestra que hay centralidad del Ejecutivo en la toma de decisiones, un mecanismo de un grupo base que promocionó una dirección de política centralizado;

¹³⁴⁹ *Ibidem*.

¹³⁵⁰ Cfr. O'DONNELL (1994): op. cit., pág. 65.

¹³⁵¹ SARTORI, G. (2000), op. cit. pág. 25.

¹³⁵² Entrevista Informante 3.

y en tercer lugar, una red institucional más eficiente, pero más centralizada y con más control. Es probable que el reto futuro de este levantamiento de información es comprobar si a largo plazo esta reforma del sistema judicial, genera el apoyo de los actores de veto, ya que la centralidad del Ejecutivo es una consecuencia de la necesidad popular de un líder fuerte. En ese escenario, se debe tener en cuenta que hay un compromiso del sistema democrático: deben existir mecanismos para que la regla de la mayoría no vuelva a generar una estatización de la vida ciudadana¹³⁵³. No se puede ejercer una unión entre Estado y ciudadanía, y el poder popular no es el poder del Estado, y no pueden utilizarse las herramientas creadas por el Poder para introducirse en la vida ciudadana y se dé una limitación de los derechos¹³⁵⁴. En ese orden de cosas, se necesitan los espacios de presión contra la mayoría que aseguren una gestión plural de los bienes públicos y una democracia real a favor de todos los ciudadanos¹³⁵⁵.

Finalmente, hay dos elementos que deben tenerse en cuenta en análisis futuros: la democracia delegativa es un callejón para el ejercicio de la democracia, ya que puede desviarse hacia un mayor autoritarismo o un acostumbramiento de la población a recurrir al Ejecutivo, con lo que podría darse un sistema no democrático, sino cortesano¹³⁵⁶. Esto no puede suceder en una sociedad plural, en la cual el Estado está comprometido con la unidad, no con la uniformidad social, y la valoración jurídica de discursos divergentes. En tal razón una de las soluciones a la situación prevista es curar el sistema delegativo con más democracia liberal, y una mayor entrada de la ciudadanía a las instituciones judiciales, equilibrar el proceso comunicacional, y reducir las tendencias centralistas de decisiones. Tal vez eso haga un proceso de gestión política mucho más difícil, pero si cualitativamente mejor para la vigencia del pluralismo y los derechos humanos. En resumen, ya que se cuenta con jueces eficientes, también es necesario contar jueces libres.

¹³⁵³ Ortega y Gasset, a este respecto plantea con claridad la idea de que el estatismo, es un método para que las masas, a través de la decisión estatal “aplaste la conciencia del individuo, del grupo y agote el porvenir” ORTEGA Y GASSET, J. (1998): *La Rebelión de las masas*, Edit. Castalia, Madrid pág. 450

¹³⁵⁴ Un fenómeno de esta naturaleza es lo que se conoce como la estatización de la vida en la que el Estado sumerge dentro de su dominio el control completo de las relaciones sociales, y despoja a los privados de su capacidad de decisión de los espacios privados y de la discusión pública. Véase. FOUCAULT, M. (2003): *Hay que defender la sociedad*, Akal, Madrid, pág. 205-206.

¹³⁵⁵ Esta teoría se contrapone al “populismo moral” que plantea que la mayoría tiene el derecho moral de dictar de qué modo deben vivir [todos los demás]” Cfr. HART, H.: “Moral Populism and Democracy” en *Law, Liberty, and Morality*. Oxford University Press, Oxford, 1988, pág. 79

¹³⁵⁶ O'DONNELL, G.: “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa”, en *Democracia delegativa*, O'DONNELL, G.; IAZZETTA O.; QUIROGA H. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011, pág. 29.

BIBLIOGRAFÍA

1) TEXTOS CONSULTADOS

- Abad, G. (2010): "El club de la pelea... poder político vs poder mediático", en *¿Por qué nos odian tanto? [Estado y medios de comunicación en América Latina]*, Rincon, O. (Comp.) Centro de Competencia en Comunicación, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, págs. 183-198.
- Acosta, A. (2004): *Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la migración, Migraciones: Un juego con cartas marcadas*, Abya-Yala, Quito, págs. 259-302.
- (2005): "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos", en *Nueva Sociedad*, num 198, 42-54.
- Adams, G. (1992): "Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration", en *Public Administration Review*, vol. 52, num. 4, págs 366-373.
- Aguilar, L. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- (2010): "Gerencia Pública: Dirección Estratégica", en *Gestión Estratégica*, Siglo XXI Editores, México D.F., págs. 122-152.
- Aguinaga, H. R. (2014): "Activismo estatal y democratización social en Ecuador", en *Nueva Sociedad*, núm 249, págs. 108-118.
- Alberts, S. (2008): "Why Play by the Rules? Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay", en *Democratization*, vol. 15, núm 5, págs. 849-869.
- Alcántara, M. (1992): De la gobernabilidad. *América Latina Hoy*, 7-14.
- (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica. México.
- (1999): *Sistemas políticos de América Latina*, Vol. 1, América del Sur, Tecnos, Madrid.
- (2004): *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona.
- Alexander, A., Inglehart, R., y Welzel, C. (2011): "Measuring Effective Democracy: A Defense", en *World Values Research*, vol. 4, núm 1, págs. 1-40.
- Alexy, R. (2008): "En torno al concepto y la naturaleza del derecho", en *El concepto y la naturaleza del derecho*, Marcial Pons, Madrid, págs. 73-98.
- (2009): "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 11, 2009, págs. 3-14.
- (2014): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Alianza País (2013): *35 propuestas para el socialismo del buen vivir: Plan de Gobierno 2013-2017*, AP, Quito.
- (2006): *Manifiesto Ideológico*. AP, Quito.
- Alivizatos, N. (1995): "Judges as Veto Players", en *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, New York, págs. 566-567.
- Almond, G., y Verba, S. (1989): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, Estados Unidos.

- Altman, D. (2013): "Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy", en *Democratization*, vol. 20, núm. 4, págs. 615-641.
- Altman, D., y Pérez Liñán, A. (2002): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", en *Democratization*, vol. 9, núm 3, págs. 85-100.
- Amin, M. (2013): *Democracy and Regulatory Reforms*, recuperado el 30 de junio de 2014, de Social Science Research Network : <http://ssrn.com/abstract=2349979> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2349979>.
- Amnistía Internacional. (2014): *Informe 2013, El estado de los derechos humanos en el mundo*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid.
- Andrews, C., y Kouzmin, A. (1999): "Naming the Rose: New Public Management Discourse in the Brazilian Context", en *International Review of Public Administration*, vol. 4, núm 1, págs. 11-20.
- Andrews, M., y Shah, A. (2003): "Citizen-centered governance: a new approach to public sector reform", en *Bringing Civility in Governance*, vol. 3, The World Bank, Washington D.C, EE.UU, págs. 1-35.
- Anduiza, E., Crespo, I., y Méndez, M. (2009): *Metodología de la Investigación Política*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.
- Anthony, H., y Loth, M. (2004): *Reshaping justice on judicial reform and adjudication in the Netherlands*. Shaker Publishing, Maastricht, Países Bajos.
- Arditi, B. (2001): "Soberanía" light" y ámbitos políticos supranacionales", en *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, núm. 17, págs. 49-68.
- (2008): "Arguments about the left turns in Latin America a post-liberal politics", en *Latin American Review*, vol. 43, núm 3, págs. 59-81.
- Arendt, H. (1968): *Truth and Politics, en Between Past and Future*, Viking, New York.
- (2004): *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, México D.F.
- (2013): *Eichmann en Jerusalén*, Random House Mondadori, Bogotá.
- Arenilla, M. (2011): *Crisis y reforma de la administración pública*, NetBiblio, La Coruña.
- Ashby, W. R. (1962): Principles of the self-organizing system. En *Principles of Self-Organization: Transactions of the University of Illinois Symposium*, Von Foerster G. W. y Zopf, H. (eds.), Pergamon Press, Londres, págs. 255-278.
- Avendaño, O., y Dávila, M. (2013): "Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile", 1990-2010, en *Revista de Ciencia Política*, vol 50, núm., págs. 87-108.
- Ávila Linzán, L. (2008a): "La constitucionalización de la administración de justicia en la Constitución de 2008", en *La Constitución del 2008 en el contexto andino, análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Ávila, R. (ed.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, págs. 227-284.
- (2008b): "La transformación de la Justicia", en *La Transformación de la Justicia*, Andrade, S. (ed.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, págs. xx-xvvi.
- (2008c): "Acceso a la justicia y emancipación social de las personas excluidas", en *Neoconstitucionalismo y sociedad*, Ávila, R. (ed.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, págs. 163-217.
- Ávila Santamaría, R. (2011a): "¿Cambio de personas para cambiar la justicia? Cultura jurídica, neoconstitucionalismo y transformación social" (Tema Central), en *Ecuador Debate. Justicia y poder*, núm 83, págs. 61-68.
- (2011b): *El neoconstitucionalismo transformador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Fundación Rosa Luxemburgo.

- (2012): *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito.
- Ayala Mora, E. (1991): *Los partidos políticos en el Ecuador en las últimas décadas. Ecuador contemporáneo*, UNAM, México, págs. 31-39.
- Ayres, I., y Braithwaite, J. (1992): *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press New York.
- Bailey, S. K. (1964): "Ethics and the Public Service", en *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 4, págs. 234-243.
- Banco Interamericano De Desarrollo (2003): *Modernización del Estado*, BID, Washington.
- Basabe, S. (2008): "Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el tribunal constitucional de Ecuador", en *América Latina Hoy*, vol. 49, págs. 157-177 .
- (2009): "Ecuador: Reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas", en *Revista de Ciencia Política*, vol 29, núm 2, págs. 381-406.
- (2011): *Jueces sin Toga: Políticas Judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*, Flacso, Quito, Ecuador.
- (2014): "Instituciones informales: discusión conceptual y evidencia empírica en el caso ecuatoriano", en *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, Wences, I. y Conde, R. B. (eds.), FLACSO, San José de Costa Rica, págs. 219-240.
- Basabe, S., y Llanos Escobar, S. (2014): "La Corte Suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013): entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista", en *América Latina Hoy*, núm. 67, págs. 15-63.
- Basabe-Serrano, S., y Martínez, J. (2014): "Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, núm 1, págs. 147-170.
- Basabe-Serrano, S., Pachano, S., y Mejía Acosta, A. (2010): "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)", en *Revista de ciencia política*, vol. 30, núm. 1, págs 65-85.
- Bastian, M., Heymann, S., y Jacomy, M. (2009): "Gephi: an open source software for exploring and manipulating networks", en *Proceedings of the Third International ICWSM Conference*, The AAAI Press, Menlo Park, California, págs. 361-362.
- Basualdo, E. M. (2000): *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, FLACSO - Sede Argentina, Buenos Aires.
- Baum, L. (2009): *The Puzzle of Judicial Behavior*, Michigan University Press, Ann Arbor, EE.UU.
- Bauman, S. (2007): *Miedo líquido, la sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, Barcelona, España.
- (2012): *Liquid Modernity*, Polity Books, Malden, EE.UU.
- (2012): *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Beck, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid.
- Bell, J., y López, D. (2007): "La cosecha del neoliberalismo en América Latina", en *Estudios del desarrollo social: Cuba y América Latina*, vol. 2, núm. 1, págs 1-10.
- Belzunegui Eraso, Á., Brunet Icart, I., y Pastor Gósalbez, I. (2012): "El diseño del Análisis Cualitativo Multinivel: una aplicación práctica para el análisis de entrevistas", en *EMPIRIA, Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 23, págs. 15-44.

- Bentley, A. (1926): "Simmel, Durkheim, and Ratzenhofer", en *American Journal of Sociology*, vol 32, núm. 2, págs. 250-256.
- Berggren, N., y Karlson, N. (2003): "Constitutionalism, division of power and transaction costs", en *Public Choice*, vol 117, núms. 1-2, págs. 99-124.
- Beristain, C. (2005): "Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional. Papel de las políticas de Verdad, Justicia y Reparación", en *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social* Oneamuno, G. y Acevedo, L. (comps), Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Institute for Democracy and Electoral Assistance, San José de Costa Rica, págs. 53-84.
- Berloegui, C. (2004): *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano: una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Bernard, M., Przeworsky, A., y Stokes, S. (1999): *Elections and Representation, Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, págs. 29-55.
- Bhagwati, J. A. (1996): "Preferential Trading Areas and Multilateralism - Strangers, Friends, or Foes?", en *The Economics of Preferential Trade Agreements* Washington, Panagariya, J. B., American Enterprise Institute - AEI Press. Washington, págs. 33-101.
- Bidart Campos, C. (1995): *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires.
- Bill Chavez, R. (2005): *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press, EEUU.
- Binder, A. (2008): *La fragmentación de la profesión judicial y la uniformidad de la carrera judicial*. Recuperado el 3 de Marzo de 2013, de CEJA. Centro de Estudios de Justicia de las Américas : http://cejamericas.x-red.com/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/590-los-oficios-del-jurista-la-fragmentacion-de-la-profesion-juridica-y-la-uniformidad-de-la-carrera-judicial.
- Bobbio, N. (1986): *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- (1996): *Teoría General del Derecho*, Debate, Madrid.
- (2001): *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica México D.F., México.
- (2004): "Quale giustizia, quale legge, quale giudice", en *Questione giustizia*, núm. 1, págs. 268-274.
- Bordali Salamanca, A. (2003): "Independencia y Responsabilidad De Los Jueces", en *Revista de derecho (Valdivia)*, núm. 14, págs. 159-174.
- Botero, J.; La Porta, R.; López-de-Silanes, F. S., y Volokh, A. (2003): "Judicial Reform", en *World Bank Research Observer*, núm. 18, vol, págs. 61-88.
- Bourdieu, P. (1993): "Esprits d'Etat [Genèse et structure du champ bureaucratique]", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 96-97, págs. 49-62.
- (1997): *Cosas Dichas*, Gedisa. Barcelona.
- (1997): *Sobre la Televisión*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- (2008): *¿Qué significa hablar?*, Madrid: Akal.
- Bourdieu, P., y Teubner, G. (2000): *La fuerza del derecho*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.
- Bourdieu, P., y Wacquant, L. (2012): "De la clase dominante al campo del poder", en *Teoría social, marginalidad urbana y estado penal: aproximaciones al trabajo de*

- Loïc Wacquant, González Sánchez, I (ed.), Dykinson, Madrid, España, págs. 423-454.
- Box, R. C. (2001): "New public management and substantive democracy", en *Public Administration Review*, vol. 61, num. 5, págs. 608-619.
- Boyce, J. R. (2000): "Interest group competition over policy outcomes: dynamics, strategic behavior, and social costs", en *Public Choice*, vol. 102, núm. 3/4, págs. 339-372.
- Bozeman, B., y Hirsch, P. (2008): "Science Ethics as a Bureaucratic Problem: IRBs, Rules, and Failures of Control", en *Policy Sciences*, núm. 38, vol. 4, págs. 269-291.
- Bozo De Carmona, A. (2008): "La Democracia, la Soberanía Popular y el Poder Popular a la luz de la Reforma Constitucional Venezolana de 2007", en *Frónesis: Revista de filosofía jurídica, social y política*, vol. 15, núm. 1, págs. 58-71.
- Bravo Lira, B. (1986): *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- Bresser Pereira, L. C. (1996): *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*, Editora 34, São Paulo, Brasil.
- (1998): "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm 150, págs. 517-550.
- (2001): "New public management reform: now in the Latin American agenda, and yet", en *International Journal of Political Studies*, vol. 3, 2001, págs. 120-151.
- Breuer, A. (2007): "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies", en *Democratization*, vol 14, núm 4, págs. 554-579.
- Brown, W. (2010): *Walled states, waning sovereignty*, MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Bruge, Q., y Gomà, R. Y. (2008): "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32, págs. 5-18.
- Brunner, R. D. (2010): "Adaptive governance as a reform strategy", en *Policy Sciences*, núm. 43, vol. 4, págs. 301-341.
- Bryman, A. (2007): "The Research Question in Social Research: What is its Role?", en *International Journal of Social Research Methodology*, vol, 10, núm. 1, págs 5-20.
- Buchanan, A. (2013): *The Heart of Human Rights*, Oxford University Press, New York.
- Bulygin, E. (2006): *El positivismo jurídico*. Fontamara, México D.F., México.
- Burbano De Lara, F. (2010): "La ciudadanía en la revolución ciudadana: Tensiones y contradicciones del proceso ecuatoriano", en *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*. I. CHERESKY (ed.), Ediciones Manantial, Buenos Aires, págs. 199-222.
- Burelli, A. (2007): "Independencia Judicial, Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo II*. Fundación Konrad Adenauer. Montevideo, págs. 639-653.
- Busenberg, G. J. (2001): "Learning in organizations and public policy, en *Journal of Public Policy*", vol. 21, núm 2., págs. 173-189.
- Bustamante, F. (1997): "Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio", en *Ecuador Debate*, vol. 42, págs 53-64.

- Bustamante, F. (2003): "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en *Antología: Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, FLACSO Ecuador, Quito, págs. 341-382.
- Guarnieri, C. y Pedrezoli, P. (1999): *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*. Santillana Ediciones, Madrid.
- Caiden, N. y Wildavsky, A. (1974): *Planing and Budgeting in Poor Countries*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- Caiden, G. (1991): *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin/New York.
- Callaghan, H. (2010): "Beyond methodological nationalism: how multilevel governance affects the clash of capitalisms", en *Journal of European Public Policy*, vol. 17, num. 4, págs. 564-580.
- Camou, A. (1995): *Gobernabilidad y Democracia*, México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Carbonell, M. (2003): *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid.
- Cardoso, F. H. (1995): "El pensamiento socioeconómico latinoamericano: las últimas cuatro décadas", en *Nueva Sociedad*, núm. 139, págs. 19-25.
- Cardoso, F. H. (2005): "¿Cuáles son las medidas de choque impuestas por los planes de ajuste estructural y cuales son sus consecuencias?", en *Deuda externa, Banco Mundial y FMI: 50 preguntas - 50 respuestas*, Millet, D. (comp.) Abya - Yala : ILDIS - FES, Quito, págs. 113-118.
- Carlile, P., y Christensen, C. (2005): "The cycles of theory building in management research", en *Harvard Business School Working Paper 05-057*, versión 6.0. Disponible en <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/05-057.pdf>
- Carnelutti, F. T. (1952): *"La certeza del Derecho"*, *Estudios de Derecho Procesal*, Editorial Jurídica Europeo-Argentina, Buenos Aires.
- Carrera Troyano, M. (2004): "La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media "década perdida"", en *Investigación Económica*, vol. 63, núm. 27, págs. 103-141.
- Carroll, W. Y. (2011): "Corporate Elites and Intercorporate Networks", en *The SAGE handbook of social network analysis*, SAGE publications,. Londres, págs. 180-195.
- Castañeda, E. (11 de Junio de 2014): "The Indignados and Occupy movements as political challenges to representative democracy: a reply to Eklundhe", en *Global Discourse: An Interdisciplinary Journal of Current Affairs and Applied Contemporary Thought*, núm. 10, págs. 236-243.
- Castels, M. (2012): *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Madrid.
- Castoriadis, C. (1989): *Fait et à faire*, en *Revue européenne des sciences sociales: Pour une philosophie militante de la démocratie*, vol. 27, núm 86, págs. 457-514.
- Catron, B. (1981): "On Taming Wicked Problems", en *Dialogue*, vol. 3, núm. 3, pag. 13-16.
- Cea Egaña, J. (2007): "Proyecciones de la separación de poderes" en *El Estado contemporáneo, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo II*, Elsener, G. (comp), Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, págs. 147-163.
- CEDHU, INREDH y Clínica Ambiental (2012): *Informe psicosocial y de derechos humanos: caso 10 detenidos en Luluncoto, Operativo Sol Rojo*, CEDHU; INREDH; Clínica Ambiental, Quito.
- Centro De Derechos Humanos Puce (2009): *Estudio sobre la argumentación de las sentencias de la Corte Constitucional Ecuatoriana (octubre 2008 a diciembre 2009)*, PUCE, Quito.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000): *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Comité Científico. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- Cerar, M. (2009): "The Relationship Between Law and Politics", en *Annual Survey of International & Comparative Law*, vol. 15, núm. 1, págs. 19-40.
- Chatterjee, A. P. (1973): "Independence of the Judiciary", en *Social Scientist*, vol. 2, núm.4, págs. 65-69.
- Chavez Vallejo, G. (2012): "Orden jurídico, formación de jueces y transformaciones del Estado", en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, núm. 34, págs. 38-50.
- Chavez, D. G. (2008): *La nueva izquierda en América Latina*, Los Libros de la Catarata, Buenos Aires.
- Cheibub, J. (1998): "Political regimes and the extractive capacity of governments: Taxation in democracies and dictatorships", en *World Politics*, núm 50, vol. 3, págs. 349-354.
- Christensen, T. (2007): "Reformas post nueva gestión pública", en *Gestión y política pública*, vol. 16, núm, 2, págs. 539-564.
- Christensen, T., y Per, L. (2011): "Introduction – Theoretical Approach and Research Questions", en *Transcending New Public Management*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, Reino Unido, págs. 5-25.
- Cibeli, A. F. (2009): *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, INAP, Madrid, España.
- Cohen, G. L. (2003): "Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs", en *Journal of personality and social psychology*, vol 85, núm, 5, págs. 808-822.
- Coicaud, J.-M. (239): *Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y la responsabilidad política*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina.
- Cole, W. M. (2012): "Human Rights as Myth and Ceremony? Reevaluating the Effectiveness of Human Rights Treaties, 1981–2007", en *American Journal of Sociology*, vol. 117, núm 4, págs. 1159-1163.
- Colmenarez, N. (1978): *Modelo de docencia jurídica, teoría y estructura*, Universidad de Carabobo, Editora Fórmula, Carabobo, Venezuela.
- Comisión De Auditoría De Frecuencias (2009): *Informe Definitivo*, Quito.
- Comisión de la Verdad. (2010): *Sin verdad no hay Justicia*, Ediecuatorial, Quito.
- Conaghan, C. (2003): "Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", en *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, FLACSO, Sede Ecuador. Quito, págs. 219-259.
- Conaghan, C. M. (2008): Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency, en *Journal of Democracy*, vol 19, núm 2, págs. 46-60.
- Conaghan, C., y De la Torre, C. (2008): "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency", en *The International Journal of Press/Politics*, vol. 13, págs. 3. pásg. 267–284.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2011): *Guía referencial para el ejercicio de la Rendición de cuentas*, CPPCCS, Quito.
- Constructing Identity in "Glocal" Politics. (1998): en *American Journal of Islamic Social Sciences*, vol. 15, núm. 3, págs. 81-106.
- Corbetta, P. (2007): *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid, España: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Cordera, R. (2014): "¿Época de cambios o cambio de época?": de la globalización al Estado, en *Entre la profunda recesión y la gran crisis*, Girón, A. (ed.) Universidad

- Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones, México D.F., págs. 13-28.
- Corporación Latinobarómetro (2013): *Informe Latinobarómetro 2013*, Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Corrales, J. (2003): "Market reforms", en *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Domínguez, Jorge I y Shifter, Michael (eds.), John Hopkins University, Baltimore, Maryland, págs. 74-99.
- Correa, R. (2013): "La vía ecuatoriana", en *Estado & Comunes*, Revista de Política y Problemas Públicos, núm. 1, pág. 189-210.
- Corrin, J. (2009): Judge or be judged: accepting judicial appointment in an unlawful regime, en *International Journal of the Legal Profession*, vol. 16, núm 2-3, págs. 191-209.
- Crespo Coello, P. (2011): La popularidad de Correa (Coyuntura), en *La Tendencia. Revista de Análisis Político*. Diálogo, renovación y unidad de las izquierdas, núm. 12, págs. 72-76.
- Crick, B. (2001): *En defensa de la política*, Tusquets, Barcelona.
- Cruz Soto, L. A. (2008): El concepto de legitimidad en la autoridad: elementos de análisis para comprender la relación autoridad-subordinación en el comportamiento administrativo, en *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, núm 40, págs. 68-82.
- Culebro Moreno, J. (2014): "Modernización administrativa y post-nueva gestión pública: de los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 3, núm 1, págs. 53-74.
- Green S. D. y Schweber, L. (2008): "Forum Theorizing in the context of professional practice: the case for middle-range theories", en *Building Research & Information*, vol. 36, núm. 6, págs. 649-654.
- Dahl, R. (1947): "The science of public administration: Three problems", en *Public Administration Review*, vol. 7, núm 1, págs 1-11.
- (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- (1985): *A Preface to Economic Democracy*, California U. Press. Los Ángeles, California, Estados Unidos:
- (1987): *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México D.F., México
- (1993): *La Democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, Cataluña, España.
- (2008): *La Democracia y sus críticos*, Paidós, México D.F., México.
- (2008): *La igualdad política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- (2012): *Democracia: una guía para ciudadanos*, Ariel, Madrid, España.
- Daigneault, P.-M. (2014): "Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies", en *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm 3, págs. 454-459.
- Daughter, R., y Harper, L. (2007): "Fiscal and political decentralization reforms", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, Lora, E. (ed.), Stanford University Inter-American Development Bank, Washington.
- David, D. (2010): "The Very Idea of a Judge", en *The University of Toronto Law Journal: the Role of the Courts in Constitutional Law*, vol. 60, núm. 1, págs. 61-80.
- Davidson, R. H. (1988): "Invitation to Struggle: An Overview of Legislative-Executive Relations", en *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm 499, págs. 9-21.

- Day O'Connor, S. (2008): "Fair & Independent Courts", en *Daedalus*, vol. 137, núm 4, págs. 8-10.
- De Asís Roig, R. (2000): *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Librería-Editorial Dykinson, Madrid.
- De la Torre, C. (2009a): "Populismo radical y democracia en los Andes", en *Journal of Democracy en español*, núm. 1, págs. 24-37.
- (2009b): "Populismo, ciudadanía y Estado de derecho", en *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, De la Torre, C y Peruzzotti, E. (coords) Flacso, Quito, Ecuador, págs. 25-53.
- (2010): "El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria", en *Temas y Debates*, núm. 20, págs. 157-172.
- (2011): El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?, en *Latin American Research Review*, vol. 48, núm 1, 24-43.
- (2013): "El tecnopopulismo de Rafael Correa, ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?", en *El Correísmo Desnudo*, VV. AA. Quito, Montecristi Vive, págs. 39-52.
- De La Torre, C., Ibarra, H., y Sánchez Parga, J. (2007): "Regreso del estado y liderazgo político fuerte : un diálogo sobre la coyuntura (Coyuntura)", en *Ecuador Debate. Repensar las ciencias sociales*, núm. 72, págs. 9-20.
- De La Torre, P. (2013): "Los Constructores del Estado Nacional 1830-2010", en *El Cerebro Político del Ecuador 1830-2010*, SENPLADES, Quito.
- De Moraes, D. (2011): *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*, Paidós, Buenos Aires.
- De Sousa Santos, B. (2004): *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo*, Editorial Abya-Yala, FES-ILDIS, Quito.
- (2012): *Derecho y emancipación, Corte Constitucional para el Período de Transición*, Quito, Ecuador.
- (2001): *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis Sociológico*, Universidad de los Andes, Bogota, Colombia.
- (2004): *Reinventar la deocracia, reinventar el Estado*, Abya Yala, Quito, Ecuador.
- (2013): "¿La revolución ciudadana tiene quien la defienda?" en *Revista Crisis*, núm 8.
- De Vergottini, G. (2005): *Derecho constitucional comparado*, Herrera, C (trad.), Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina.
- Del Bufalo, E. (1996): "Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 5, págs. 1-28.
- Del Campo, E.; Ramos Rollón, M. (2009): "La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos", en *América Latina Hoy*, núm. 16, nov. 2009, pág. 29-39.
- Dente, B., y Subirats, J. (2014): *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Derek, S., y Margret, M.E. (2010): "Constituting "the People" as Rhetorical Interruption: Barack Obama and the Unfinished Hopes of an Imperfect People", en *Communication Studies*, vol. 61, núm. 5, págs. 602-622.
- Derrida, J. (1994): "A democracia é uma promessa", en *Jornal de Letras, Artes e Ideias*, págs. 9-10.
- Diamint, R., y Tedesco, L. (2014): "El liderazgo político sudamericano en perspectiva comparada", en *Nueva Sociedad*, núm. 429, págs. 34-48.

- Diamond, L. (2003): “¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm 9, págs. 9-38.
- (2005): *Assesing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Diamond, L., y Linz, J. (1989): “Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America”, en *Democracy in developing countries*, Vol. 4: Latin América, Lynne Rienner Publishers, Boulder, págs. 1-58.
- Diez Martínez, F. B. (2010): “Medición de la legitimidad organizativa: el caso de las Sociedades de Garantía Recíproca”, en *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, núm. 43, págs 115-143.
- Díez-Picazo, L. (2008): *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Ariel, Barcelona, España.
- Díaz, E. (1998): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid.
- Díz, J. (2008): *La responsabilidad internacional de los Estados: base para la defensa de los Derechos Humanos*, PUCP, Lima.
- Dodson, M., y Jackson, D. (2003): *Horizontal Accountability and the Rule of Law in Central América, Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press; Cambridge.
- Doherty, B. J. (2007): “Elections: The Politics of the Permanent Campaign: Presidential Travel and the Electoral College 1977-2004”, en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 4, pág. 749-773.
- Domingo, P. (2007): “Relaciones de poder, justicia y nuevos actores”, en *Los actores de la justicia latinoamericana*, Pásara, L. (ed.), USAL, Salamanca, págs. 147-168.
- Domingo, P. y Ramos Rollón, M. (2007): “Reflexiones sobre la reforma judicial en América Latina y el papel de la Cooperación Española”, en *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, Ahrens, H.; Bodemer, K. (eds.), GIGA, BID, REDGOB, págs. 221-241.
- Donoso, J. C. (2010): *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Universidad de Vanderbilt, Nashville, Tennessee.
- Dragnic, O. (mayo-agosto de 2007): “Los medios de comunicación social en el socialismo del siglo XXI”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, núm 2, pág. 192-203.
- Due Process Law Foundation. (2013): *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada*, DPLF, Washington.
- Duhamel, O., y Cepeda Espinosa, M. (1997): *Las democracias: entre el derecho constitucional y la política*, Tercer Mundo Editores – Universidad de los Andes, Bogotá.
- Dunn, K., y Singh, S. (2014): “Pluralistic conditioning: social tolerance and effective democracy”, *Democratization*, vol. 21, núm. 1, págs. 1-28.
- Dunn, W. (1981): *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Durán, C. (2000): *Irrupción del sector burócrata en el estado ecuatoriano, 1925-1944: perspectiva a partir del análisis de la vida cotidiana de Quito*, Editorial Abya Yala, Quito.
- Dworkin, R. (1979): *The Authority of Law*, Oxford University Press, New York.
- (1984): *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona.
- (1986): *Law’s Empire*, Harvard University Press, Cambridge.
- (1993): *Ética privada e igualitarismo político*, Paidós, Barcelona, España.
- (1994): *El dominio de la vida*, Ariel, Barcelona.

- (2008): *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Paidós, Barcelona
- Easterly, W. (2008): "Institutions: Top down or bottom up?", en *The American Economic Review*, vol. 98, núm. 2, pág. 95-99.
- Easton, D. (1957): "An Approach to the Analysis of Political Systems", en *World Politics*, vol. 9, núm. 3, pág. 383-400.
- Ebestein, W. (1971): "The Pure Theory of Law: Demythologizing Legal Thought", en *California Law Review*, vol. 59, núm. 3, págs. 617-652.
- Echeverría, J. (2010): "Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador", en *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Burbano de Lara, F. (coord.), FLACSO Ecuador, Quito, págs. 75-113.
- Eco, U. (2001): *Cómo se hace una tesis*, Gedisa, Barcelona, España.
- Elórtogui, C. (2014): *Populismo y comunicación: La política del malestar en el contexto latinoamericano*, Editorial UOC, Barcelona.
- Emmerich, N. (1 de Noviembre de 2010): *La acción política como lenguaje performativo*, Documento de Trabajo N° 261. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nue-vos/261_emmerich.pdf
- Ernst, G., y Heilinger, J. (2011): *The Philosophy of Human Rights: Contemporary Controversies*, Walter de Gruyter. Berlin, Alemania.
- Escobar, M. (2011): "La calidad democrática: una propuesta para su medición por expertos", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 133, pág. 59-80.
- Espín M., J. (2010): "Manejo mediático del tema frontera norte por parte de Rafael Correa a partir de sus declaraciones en la cadena sabatina del 09 de enero de 2010", en *Fronteras*, Revista del Programa de Estudios de la Ciudad, Flacso Ecuadort, núm. 2, 10 págs.
- Estlund, D. (2011): *La autoridad democrática: los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*, Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- Estrada Álvarez, J. (2005): *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Estrada Rodríguez, J. (2012): "La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia", en *Explanans*, núm. 1, pág. 39-52.
- Etzioni, A. (1975): *Comparative Analysis of Complex Organizations*, McMillan Publishing, Nueva York.
- Evans, M. (2009): "Policy transfer in critical perspective", en *Policy Studies*, vol 30, núm, 3, págs. 243-268.
- Evans, T. (2001): "If Democracy, Then Human Rights?", en *Third World Quarterly*, vol. 22, núm 4, pág. 623-642.
- Evrard, Y. (1997): "Democratizing Culture or Cultural Democracy?", en *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 27, núm 3, pág. 167-175.
- Falconí, F. (2012): *De la receta del "Consenso de Washington" al pos-neoliberalismo*, Planeta, Quito, Ecuador.
- Fallon, R. (1997): "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse", en *Columbia Law Review*, vol. 97, núm 1, pág. 1-95.
- Fanjzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (1998): "Determinants of crime rates in Latin America and the world: an empirical assessment", Washington D.C., World Bank Publications.

- Farazmand, A. (2003): "Chaos and transformation theories: A theoretical analysis with implications for organization theory and public management", en *Public Organization Review*, vol. 3, núm. 4, pág. 339-372.
- Farrington, C. (2012): "New Political Spaces and Public Sphere 'Deliberativeness' in Ecuador, 1822-2011", en *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 25, núm 1-3, pág. 15-33.
- Fernandes, F. (1998): *Las clases sociales en América Latina*, Universidad Autónoma de México, México D.F.
- Fernández, B. y Pardo, L. (2014): "El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa?. Diálogo con Alberto Acosta", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. En busca del sumak kawsay*, vol. 18, núm 24, págs. 101-117.
- Fernández, S. R. (2012): "Revisando el concepto de democracia delegativa: el caso Ecuador", en *Arte y Práctica*, págs 1-11.
- Ferrajoli, L. (1995): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, España.
- (2001): "Pasado y futuro del Estado de derecho", en *Revista internacional de filosofía política*, núm. 17, pág. 37-45.
- (2003): "Estado social y estado de derecho", en *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Abramovich, V., y Courtis, C. (eds.), Fontamara, México, D.F., págs. 11-22.
- (2008): "La esfera de lo indecible y la división de poderes", en *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, vol 6, núm 1, pág. 337-343.
- Flax, J. (2004): *La democracia atrapada: una crítica al decisionismo*, Biblos, Buenos Aires, Argentina.
- Fonseca, P. C. (2000): "As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino", en *Revista brasileira de Economia*, vol. 54, num. 3, pág. 333-358.
- Foucault, M. (2003): *Hay que defender la sociedad*, Akal. Madrid.
- (2007): *El nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Freidenberg, F. (2008): "El triomf de la Revolució Ciutadana: Mites, conflictes i desafiaments del canvi politic a l'Ecuador", en *DCIDOB, l'Ecuador, de la inestabilitat crònica a la confiança?*, núm. 103, pág. 9-14.
- (2001): *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito.
- (2003): *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- (2008): *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en ecuador*, Documentos CIDOB. América Latina, núm 24, 116 págs.
- Friedman, B. (2003): "Mediated popular constitutionalism", en *Michigan Law Review*, vol. 101, núm 8, pág. 2596-2636.
- Fukuyama, F. (2007): "El estado de las reformas del Estado en America Latina", en *El estado de las reformas del Estado en America Latina*, Lora, E. (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, págs. xvi-xix.
- Fundamedios. (2010): *La palabra rota: seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. Artes Gráficas Senefelder, Quito.
- Gaetani, F. (2014): "A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos", en *Revista do Serviço Público*, vol. 49, núm. 2, pág. 83-102.

- Gailmard, S. (2010): "Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation", en *International Public Management Journal*, vol. 13, núm 1, pág. 35-45.
- García Beaudoux, V., D'Adamo, O., y Slavinsky, G. (2011): *Propaganda gubernamental, Tácticas e iconografías del poder*, La Crujía, Buenos Aires.
- García Chourio, J. G. (2003): "De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América latina; giro ideológico y cambio conceptual", en *Cuadernos de Economía*, vol. 22, num. 38, pág. 95-125.
- García, E.M. (2012): "(Neo) Constitucionalismo e internacionalización de los derechos", en *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 15, pág. 27-64.
- García Linera, Á. (2010): "América Latina y el futuro de las políticas emancipatorias", en *Crítica y emancipación*, vol. 2, núm. 3, pág. 293-306.
- García Negroni, M., y Ramírez Gelbes, S. (2005): "Ethos discursivo y polémica sin enfrentamiento, Acerca del discurso académico en humanidades", en *Questões da escrita*, Rösing, T. y Schons, C. (eds.). Universidad de Passo Fundo, Rio Grande do Sul.
- García Roca, F. J. (2000): "Del principio de la división de poderes", en *Revista de estudios políticos*, núm. 108, págs. 41-75.
- Gargarella, R. (2011): *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito.
- Gargarella, R., y Courtis, C. (2009): *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Gavious, A., y Mizrahi, S. (2000): "Continuous Time Models of Collective Action and Political Change", en *Constitutional Political Economy*, vol. 11, num. 2, págs. 181-198.
- Gaytán Alcalá, F. (2012): "La imposibilidad de Delfos: La construcción del Estado en el pensamiento de América Latina", en *Revista del Centro de Investigación*, Universidad La Salle, vol. 10, núm. 38, págs. 233-244.
- Geertz, C. (1985): "Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbols of Power", en S. Wilentz, en *Rites of Power: Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*, University of Pennsylvania Press. Philadelphia, págs. 13-38.
- George, A. y Bennett, A. (2004): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gerth, H. (1940): "The Nazi party: its leadership and composition", en *American Journal of Sociology*, vol. 45, núm. 4, pág. 517-541.
- Glas Espinel, J. (2014): "Hacia una nueva economía: el desafío del cambio de la matriz productiva", en *Nueva Política*, núm. 1, pág. 4-6.
- Gobo, G. (2011): "Glocalizing methodology? The encounter between local methodologies", en *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 14, núm. 6, pág. 417-437.
- Gómez, E. S. (1994): *Legitimación y racionalización: Weber y Habermas, la dimensión normativa de un orden secularizado*, Anthropos Editorial, México D.F.
- Gómez, M. (2006): *Introducción a la metodología de la investigación científica*, Editorial Brujas, Córdoba, Argentina.
- Goodrich, P. (1984): "The Role of Linguistics in Legal Analysis", en *The Modern Law Review*, vol. 47, núm.5, pág. 523-534.
- Graber, D. A. (2014): *Mass media and American politics*, CQ Press, Los Angeles, EE.UU.
- Grijalva, A. (2011): "Independencia Judicial y derechos en el Ecuador", en *Ecuador Debate*, núm. 83, pág. 35-42.

- Grossman, S. J. y Hart, O. D. (1983): "An analysis of the principal-agent problem", en *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, vol. 51, núm 3, pág. 7-45.
- Groth, T. R. (1998): "Conceptual Understandings of State Reform", en *Latin American Studies Association 1998 Proceedings*, Chicago, LASA, 30 págs.
- Grumm, J. G. (1975): "The Analysis of Policy Impact", en *Policies and Policy-Making Handbook of Political Science*, vol. 6, Greenstein, F. y Polsby, N. (eds.), Reading, Addison Wesley, EE.UU, págs. 439-473.
- Guerrero Salgado, E; Velasco Sanchez, E.: "Monitoreo y evaluación de la función Ejecutiva en la República del Ecuador", Ponencia en *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.
- Guthrie, C. y Rachlinski, J. W. (2009): "'The "Hidden Judiciary": an Empirical Examination of Executive Branch Justice'(2008-2009)", en *Duke Law Journal*, vol. 58, núm. 7, págs. 1477-1530.
- Gutiérrez, M. (1993): *Seguridad jurídica y Administración pública en el Siglo XXI*, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Haber, S. (2006): "The political economy of industrialization", en *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. 2, New York, Cambridge University Press, págs. 537-582.
- Häberle, P. (2003): *El Estado constitucional*, UNAM y Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Habermas, J. (1987): *The theory of communicative action*, vol. 2, Lifeworld and system: a critique of functionalist reason, Beacon Press, Boston.
- (1992): *Further reflections on the public sphere*, The M.I.T. Press, Cambridge.
- (2001): "Constitutional democracy: a Paradoxical Union of Contradictory Principles", en *Political Theory*, vol. 29, núm. 6, pág. 766-781.
- (2006): *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid.
- (2008): *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, España.
- Hadenius, A. y Teorell, J. (2005): "Cultural and economic prerequisites of democracy: Reassessing recent evidence", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 39, núm. 4, pág. 87-106.
- Hakansson-Nieto, C. (2010): "Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación, en *Dikaion*, núm 18, pág. 55-77.
- Halperin, M. y. (1985): "Leaders versus Bureaucrats", en *International Politics. Anarchy, Force, Political Economy, and Decision Making*, Edit.Little Brown&Comp, Boulder.
- Hameed, F. (2005): *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Hammergren, L. (1998): "Quince Años de Reforma Judicial en América Latina: Dónde Estamos y Por Qué no Hemos Progresado Más" (Documento de Trabajo). USAID Center for Democracy and Governance, USAID, Washington D.C.
- (2008): "Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues", en *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 9, núm. 1, 2008, págs. 89-104.,
- (2014): *Justice Reform and Development: Rethinking Donor Assistance to Developing Countries*, Routledge, New York.
- Handelman, H. (2002): "The origins of the Ecuadorian bourgeoisie: its implications for democracy, challenges and limits to Latin America's democratic revolution", en

- Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des caribes*, vol 27, num 53, pág. 105-131.
- Hart, H. (1988): "Moral Populism and Democracy", en *Law, Liberty, and Morality*, Oxford, University Press, Oxford, págs. 77-80.
- Hart, S. L. (1955): "The Nature and Objectivity of Ethical Judgments", en *Philosophy and Phenomenological Research*, núm. 15, vol. 3, pág. 360-368.
- Hauriou, M. (1916): *Principes de Droit publique*, Sirey, Paris.
- Heinz, J. P. (2000): "Inner circles or hollow cores? Elite networks in national policy systems", en *The Journal of Politics*, vol. 52. núm. 2, pág. 356-390.
- Held, D. (1997): *La democracia y el orden global*, Paidós. Barcelona, España.
- (2001): *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid.
- Heller, P. (2000): "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", en *World Politics*, vol. 52, núm 4, págs. 484-519.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2000): "Intervention, corruption and capture: The nexus between enterprises and the State", *Working paper No. 58*, European Bank for Reconstruction and Development. EBRD, 31 págs.
- Helmke, G. (2002): "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", en *The American Political Science Review*, vol 96, núm. 2, págs. 291-303.
- Hernandez, V. (2011): "Ecuador: avances y desafíos de Alianza País", en *Nueva Sociedad*, núm. 234, Julio-agosto 2011, págs.129-142.
- Hey, J. A. y Thomas, K. (1999): "From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981-1996)", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 34, núm. 3, págs. 66-97.
- Hidalgo Lopez, L. (1999): *La Telaraña Legal*, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito.
- Hidalgo, A. (2014): "Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay (Dossier)", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. En busca del sumak kawsay*, vol 18, núm 48, pág. 25-40.
- Hobbes, T. (1997): *Leviatán*, Altaya, Barcelona.
- Hobsbawn, E. (1994): *The age of extremes*, Pantheon Press, New York., EE.UU.
- Hoffmann-Lange, U. (2012): "Vertical and Horizontal Accountability of Global Elites: Some Theoretical Reflections and a Preliminary Research Agenda", en *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, vol. 37, núm. 1, pág. 193-208.
- Hogwood, B., y Gunn, L. (1981): *The Policy Orientation*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
- Hollstein, B. (2011): "Qualitative approaches", en *The SAGE handbook of social network analysis*. Londres: SAGE publications, págs. 404-417.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons", en *Public Administration*, vol. 69, núm 1, pág. 3-19.
- Horan, J. E. (2012): "Separation of powers and the Ecuadorian Supreme Court: exploring presidential-judicial conflict in a post-transition democracy", en *The Social Science Journal*, vol. 49, núm. 2, pág. 229-240.
- Hurtado, O. (1988): *La dictadura civil*, FESO, Quito.
- (2006): "Problemas estructurales de la democracia ecuatoriana, en *Quórum*, Revista de pensamiento iberoamericano", núm. 16, pág. 153-168.
- Iazzetta, O. (2008): "Lo público, lo estatal y la democracia", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, pág. 49-60.
- Iglesias, E. (2010): "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 90, págs. 45-53.

- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). (2009): *Justicia bajo presión: constricciones institucionales y atentados contra la independencia judicial en Colombia, 2005-2008*, ILSA, Bogotá.
- Jácome Estrella, H. (2007): “La política económica del gobierno de Rafael Correa (Coyuntura)”, en *La Tendencia. Revista de Análisis Político*. Golpes de Timón y cambio de régimen político, núm. 6, págs. 50-54.
- Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. (2003): *Derecho penal del enemigo*, Civitas, Madrid.
- Jellinek, G. (1978): *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires.
- Jenkins-Smith, H. C. y Sabatier, P. A. (1994): “Evaluating the advocacy coalition framework”, en *Journal of Public Policy*, vol. 14, núm. 2, pág. 175-203.
- Jessop B. (2002): *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Jesuit, D. K. y Paik, W. (2011): “Public Administration and Interdependence”, en *International Journal of Public Administration*, vol. 34, num.1-2, pág. 13-18.
- Joignant, A. (2012): “Habitus, campo y capital: Elementos para una teoría general del capital político”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 74, núm. 4, pág. 567-618.
- Jones, B. (1999): “Bounded Rationality”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 2, núm. 1, pág. 297-321.
- Juste del Arco, R. (2013): “El pueblo en movimiento: el proceso de democratización en América Latina como transformación constante. Un análisis del caso de Ecuador”, en *e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 12, núm. 45, págs. 1-15.
- Kapiszewski, D. y Taylor, M. M. (2008): “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, en *Perspectives on Politics*, vol. 6, núm. 4, pág. 741-746.
- Karl, T. L. (1991): “Dilemas de la democratización en América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 3, pág. 388-417.
- Katz, R. y Mair, P. (2004): “El partido cártel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”, en *Zona Abierta*, núm. 108-109, págs. 9-39.
- Kelly, G. A. (1950): *The psychology of personal constructs*, Norton, Nueva York.
- Kelsen, H. (1989): *El problema de la soberanía y la Teoría del Derecho Internacional, Contribución para una teoría pura del Derecho*, Giuffrè Milán, Italia.
- (1995): *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, Tecnos, Madrid.
- (1995): *Teoría del Derecho y del Estado*, UNAM, México D.F.
- Kennemore, A. y Weeks, G. (2011): “The Elusive Search for a Post-Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, núm. 3, págs. 267-281 .
- Keohane, R. y Nye, J. (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little Brown and Company, Boston.
- Kershaw, I. (2004): “Hitler and the Uniqueness of Nazism”, en *Journal of Contemporary History*, vol. 39, núm. 2, págs. 239-254.
- Kickert, W. (1997): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Northampton, MA, Estados Unidos.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (1994): *Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- Kirby, M. (2004): *Judicial Activism' Authority, Principle and Policy in the Judicial Method*, Lawbook, Sydney, Australia.
- Klein, D. B. (2009): “Resorting to Statism to Find Meaning”, en *Society*, vol. 46, núm 2, págs. 137-146.

- Klijn, E. (1999): Policy Networks: "An Overview", en *Managing Complex Networks*, Kickert, W. J. y Koppenjan, J. (eds), Sage, Londres, págs. 14-28.
- Kolltveit, K. A. (2014): "Knowledge, wicked problems and multi-level government: Learning in the shadow of complexity", en *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Salamanca, 22 págs.
- König, T. T. (2010): *Reform processes and policy change: veto players and decision-making in modern democracies*, Springer, New York.
- Kramer, L. (2004): *Popular Constitutionalism, Circa 2004*, en *California Law Review*, vol. 92, núm. 2, págs. 959-1011.
- Kumar, P. R. y Varaiya, P. (1986): *Stochastic systems: estimation, identification and adaptive control*, Prentice-Hall, Nueva York.
- Laclau, E. (1987): "Populismo y transformación del imaginario político", en *América Latina, en Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 42, págs. 25-38.
- Lahera, E. (2004): *Política y políticas públicas*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Lambert, J. (1963): *Amérique Latine; structures sociales et institutions politique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Larkins, C. (1998): "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina", en *Comparative Politics*, vol. 30, núm. 4, pág. 423-442.
- Larraín, J. (2005): *¿América Latina moderna? Globalización e identidad*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Laver, R. (2012): "The World Bank and judicial reform: overcoming 'blind spots' in the approach to judicial independence", en *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 22, núm 2, pág. 183-238.
- Layton, M. y Rodríguez, M. M. (2014): "Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences", en *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*, Zechmeister, E. (ed.), Vanderbilt, University Vanderbilt, págs. 73-116.
- Leal, F. (2002): *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*, FLACSO-Universidad de los Andes, Bogotá.
- Lechner, R. (2002): *Las sombras del mañana (la dimensión subjetiva de la política)*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Lefort, C. (1989): "The Permanence of the Theologico-Political?", en *Democracy and Political Theory*, Macey, D. (ed.), University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota, págs. 148-187.
- Leigh Anenson, T. (2007): "From Theory to Practice; Analyzing Equitable Estoppel under a Pluralistic Model of Law", en *Lewis and Clark Law Review*, vol. 11, num. 3, págs. 633-669.
- León Gonzalez, C. (1991): *La ideología ecuatoriana*, Editorial Universidad de Guayaquil, Guayaquil.
- Levasseur, A. (2002): "Legitimacy of Judges", en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 50, Supplement: American Law in a Time of Global Interdependence, U. S. National Reports to the 16th International Congress of Comparative Law, págs. 43-85.
- Levitsky, S. (2002): "Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism", en *Journal of Democracy*, vol. 13, núm 2, pág 51-65.
- Light, P. (2006): "The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002", en *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, págs. 6-19.
- Lindblom, C. (1991): *El proceso de formulación de políticas públicas*. INAP, Madrid.

- Linz, J. (1990): The perils of presidentialism, en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm.1, págs. 51-69.
- Liphart, A. (2000): *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, España.
- Lissidina, A. (2008): *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*, en *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires, págs. 13-63.
- Lizzeri, A. y Persico, N. (2004): “Why did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, with an Application to Britains Age of Reform”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, núm 2, pág. 707-765.
- Lowenthal, A. F. y Mostajo, F. G. (2010): “Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas”, en *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 3-4, págs. 552-626.
- Magaloni, B. (2003): “Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: Horizontal exchange and the rule of law in Mexico”, en *Democratic Accountability in Latin America*, Mainwaring, S. y Welna. C. (coords), Oxford University Press, New York, págs. 266-305
- Mainwaring, S. (1995): “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm 88, pág. 115-144.
- Makkai, T. y Braithwaite, J. (1992): “In and out of the revolving door, Making sense of regulatory capture”, en *Journal of Public Policy*, vol. 12, núm. 1, pág. 61-78.
- Maravall, J. M. (2003): *El control de los políticos*, Taurus, Madrid.
- March, J. y Olsen, J. (1995): *Democratic Governance*, Free Press, New York, EE.UU.
- Marienhoff, M. S. (2008): *Tratado de Derecho Administrativo*, t. IV., Abeledo-Perrot., Buenos Aires, Argentina.
- Martí I Puig, S. (2008): “Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, págs. 53-74.
- Martí I Puig, S. y Bastidas, C. (2012): “¿Ha cambiado la protesta?: la coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador (Dossier)”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Movimientos sociales, estado y democracia en Bolivia y Ecuador, núm 44, págs. 19-33.
- Martín Fernandez, M. I. (1990): “En torno a la polisemia y la homonimia”, en *Anuario de estudios filológicos*, núm 13, págs. 193-206.
- Martínez Alarcon, M. (2004): *La independencia judicial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Martins, H. (1997): Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 9, págs. 131-158.
- Martiñon Quintero, R. (2007): “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 16, núm. 2, págs. 281-318.
- Matovelle, J. J. (1936): *Ciencias Políticas*, Volumen Primero, Ciencia Constitucional. La Prensa Católica, Quito.
- Maturana, H. (2006): *Desde la biología a la psicología*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Mayorga Urquiza, G. (2014): “Del Estado burgués al Estado del Buen Vivir”, en *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*, SENPLADES, Quito, págs. 277-294.

- Mayorga Urquiza, G. y Cabezas Luna, M. (2014): “Capacidad regulatoria en el Estado ecuatoriano”, Ponencia presentada en *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito, Ecuador, 14 págs.
- McCaughan, E. J. (1999): *Reinventando la revolución: La renovación del discurso de la izquierda en Cuba y México*, Siglo XXI, México D.F.
- McDavid, J. C., Huse, I. y Hawthorn, L. R. (2013): *Program Evaluation and Performance Measurement An Introduction to Practice*, Sage Publications, Victoria, Canada.
- Mead, L. M. (2004): “State political culture and welfare reform”, en *Policy Studies Journal*, vol. 32, núm. 2, págs. 271-296.
- Melkers, J. y Willoughby, K. (1998): “The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50”, en *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, págs. 66-73.
- Mejía Acosta, A. (2003): “Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Burbano de Lara, F. (comp.), Flacso Ecuador. Quito, págs. 287-324.
- (2007): “Veto Players, Fickle Institutions, and Low Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador”, en *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Stein, E. et al. Harvard University, Cambridge, USA, pásg. 243-286.
- (2010): *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*, Routledge, New York.
- (2011): “¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en el Ecuador”, en *Democracia delegativa*, O'Donnell, G.; Iazzeta, O.; Quiroga, H. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, págs. 139-160.
- Méndez, J. (2002): “Problemas de violencia institucional, una introducción”, en *(In)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Méndez, J y O'Donnell G. (coords.), Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Menéndez-Carrión, A. (2003): “Democracia, gobernabilidad y cultura política”, en *La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*, Burbano de Lara, F. (coord.), FLACSO Ecuador, Quito, págs. 189-219.
- Merkel, W. y Croissant, A. (2001): “La democracia defectuosa como régimen político: Instituciones formales e informales”, en *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, págs. 119-150.
- Merton, R. (1967): *On Theoretical Sociology*, Free Press, New York.
- Miller, P. y Wilson, M. J. (1983): *A dictionary of social science methods*, John Wiley & Sons, New York, EE.UU.
- Mira Delli-Zotti, G. (2010): “Transiciones a la democracia y democratización en América Latina: un análisis desde la historia del presente”, en *IV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : Congreso internacional, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos*, Centro Interdisciplinario de estudios americanistas Gumersindo Busto, Santiago de Compostela, págs. 1456-1475.
- Møller, A. y Skaaning, A. (2012): “Concept-measure inconsistency in contemporary studies of democracy”, en *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, vol. 6, núm. 1, págs. 233-251.
- Moncagatta, P. (2013): “El perfil socio demográfico del votante de Rafael Correa”, en *Carta Económica*, vol. 19, núm 3, págs. 2-4.
- Moncayo, P. (2010): *Una democracia de rostro populista*, en *Ecuador Debate*, núm 80, pág 121-136.

- Monedero, J. C. (2005): "Socialismo del siglo XXI: modelo para armar y desarmar", en *Red Voltaire*, disponible en <http://www.voltairenet.org/Modelo-para-armar-y-desarmar>.
- Monroe, K. R. y Maher, K. H. (1995): "Psychology and rational actor theory", en *Political Psychology*, vol. 16, núm. 1, pág. 1-21.
- Montesquieu, C. (2003): *Del Espíritu de Las Leyes*, Alianza, Madrid.
- Moore, B. (1976): *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Ediciones Península, Barcelona.
- Morand-Deville, J. (2010): *Curso de derecho administrativo: curso, temas de reflexión, comentarios y análisis de fallos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Morello, A. (2005): *El debido proceso*, Abeledo-Perrot, La Plata, Argentina.
- Moreno, J. L. (1938): "Statistics of social configurations", en *Sociometry*, vol. 1, núm. 3-4, págs. 342-374.
- Morlino, L. (2009): *Democracia y democratizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.
- Mosca, G. (2012): "La clase política", en *Diez Textos básicos de Ciencia Política*, VV.AA. Ariel, Barcelona, págs. 22-36.
- Moscoso, R. A. (1989): *De la autocomposición: una contribución al estudio de la solución de los conflictos jurídicos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Movimiento Alianza País. (2006): "*Plan de Gobierno de Alianza País 2007 – 2011*" *¡Porque otro país es posible! Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*, AP, Quito.
- Mowbray, A. (2005): "A New Strasbourg Approach to the Legal Consequences of Interim Measures", en *Oxford Human Rights Law Review*, vol 5, núm 2, págs. 377-386.
- Mughan, A. y Gunther, R. (2000): "The media in democratic and nondemocratic regimes: A multilevel perspective", en *Democracy and the media: A comparative perspective*, Mughan, A. y Gunther, R., Cambridge University Press Cambridge, págs. 1-27.
- Munck, G. y Verkuilen, J. (2002): "Conceptualizing and measuring democracy Evaluating alternative indices", en *Comparative political studies*, vol. 35, num 1, págs. 5-34.
- Muñoz Eraso, J. (2010): "Gabinetes itinerante, enlaces ciudadanos y consejos comunales Análisis", en *Ecuador Debate*. ¿La democracia en sus límites?, núm. 80, págs. 155-178.
- Musgrave, R. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, EE.UU.
- Nagle, L. (2006): "La cenicienta del gobierno: reforma a la justicia en América Latina", en *Independencia Judicial: Diseños Institucionales y Balances Históricos*, Bogotá: Ediciones Antropos, págs. 217-255.
- Naím, M. (1995): "Latinoamérica: la segunda fase de la reforma", en *Revista Occidental*, vol. 12, núm 2, págs. 213-234.
- Namakforoosh, M. N. (2005): *Metodología de la Investigación*, Limusa, México, D.F., México.
- Natera Peral, A. (2001): *El liderazgo político en la sociedad democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Navarra, D. y Cornford, T. (2012): "The State and Democracy After New Public Management: Exploring Alternative Models of E-Governance", en *The Information Society: An International Journal*, vol. 28, núm. 1, págs. 37-45.
- Newell, W. y Meek, J. (1997): "What Can Public Administration Learn from Complex System Theory?", en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 19, núm. 15, págs. 315-329.

- Newman, M. E. (2003): "Why social networks are different from other types of networks", en *Physical Review*, vol. 68, num. 3, 9 págs.
- Noguera Fernández, A. (2008): "Participación, Función Electoral y Función y Transparencia Social", en *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Ávila Santamaría, R.; Grijalva Jiménez, A. y Martínez Dalmau, R. (coords.), Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, págs. 133-159.
- Noguera, J. A. (2007): "Racionalidad y deliberación en la acción colectiva", en *Revista internacional de sociología*, vol. 65, núm. 46, págs. 107-129.
- North, D. (1990): *A Tutorial Introduction to Decision Theory, Readings in uncertain reasoning*, Shafer, G (ed.), Morgan Kaufmann Publishers, San Francisco, CA, USA, págs. 68-78.
- North, L. (2006): "Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 26, págs. 85-95.
- Nuno, G. y Tom, G. (2009): "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 57, num.1, págs. 103-134.
- Núñez, J. (1985): "Teoría y práctica de la pugna de poderes", en *Nueva Sociedad*, núm. 77, págs. 75-80.
- Nussbaum, M. (2014): *Emociones Políticas*, Paidós, Barcelona.
- Nye, J. S. (2004): *Power in the Global Information Age. From Realism to Globalization*, Routledge, Londres/Nueva York.
- O'Donnell, G. (1978): "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XL, núm. 4, pág. 1157-1199.
- (1993): "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo económico*, núm. 33, vol. 130, págs. 163-184.
- (1994) "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, págs. 55-69.
- (2011): "Nuevas reflexiones sobre la democracia delegativa", en *Democracia delegativa*, O'Donnell, G.; Iazetta, O. y Quiroga, H. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, págs. 19-34.
- (1977): "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, núm. 1, págs. 9-59.
- (1993): "Estado, Democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, págs. 62-87.
- (1999): "Delegative Democracy. Counterpoints", en *Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, págs. 159-174.
- (1999): "Horizontal Accountability in New Democracies", en *The self-restraining state : power and accountability in new democracies*, Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. (eds.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, págs. 112-126.
- (2003): "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust", en *Democratic Accountability in Latin America*, Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), Oxford University Press, New York, págs. 34-55.
- (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm 11, págs. 11-31.
- (2008a): *Catacumbas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- (2008b): *Disonancias, Críticas democráticas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

- (2010a): *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires.
- (2010): Revisitando el concepto de democracia delegativa, en *Casa del Tiempo*, vol. III, núm 31, págs. 1-8.
- (2011): “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa”, en *Democracia delegativa*, O'Donnell, G; Iazzetta O.; Quiroga H. (coord.), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2011, págs. 19-32.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (2010): *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Prometeo, Buenos Aires.
- OEA; PNUD. (2009): *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, OEA, Washington.
- Offe, C. (1980): “The separation of form and content in liberal democratic politics”, en *Studies in political economy*, vol. 3, pág. 5-16.
- O'Flynn, J. (2007): “From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications”, en *Australian journal of public administration*, vol. 66, núm. 3, págs. 353-354.
- Ongaro, E. (2009): *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar Publishing, Northhampton, Massachussets, EE.UU.
- Ordoñez, P. (2010): “El Presidente Rafael Correa y su política de redención”, en *Ecuador Debate*, núm. 80, pág. 77-94.
- Orrego Vicuña, F. (1984): “Políticas internas e influencias externas en el debate sobre derechos humanos en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol 17, núm 66, pág. 232-244.
- Ortega y Gasset, J. (2003): “¡Libertad, divino tesoro!”, en *Obras Completas*, Tomo 1 Taurus, Madrid, págs. 889-895.
- Ortega, F. (2011): *La política mediatizada*, Alianza, Madrid.
- Ortiz, J. (2010): “¿Politización de la justicia o judicialización de la Política?”, en *Encuentro “Los retos de la Justicia en España”*, Universidad Complutense; Madrid, 8 págs.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1993): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.
- Ospina Peralta, P. (2006): “La crisis del clientelismo en Ecuador (Tema central)”, en *Ecuador Debate*. Elecciones 2006. Clientelismo y política, núm. 69, págs. 57-76.
- Ospina, P. (2013): “La revolución ciudadana en Ecuador: conflicto social, régimen disciplinario y proyecto de Estado”, en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA., Montecristi Vive, Quito, págs. 26-32.
- Ost, F. (1993): “Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez”, en *Doxa*, núm 14, págs. 169-194.
- Oszlak, O. (1996): “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, Kliksberg, B. (ed.), INAP-FCE, México. D.F., págs. 45-79.
- Overman, E. y Simanton, D. (1986): “Iron Triangles and Issue Networks of Information”, en *Policy Public Administration Review*, Special Issue: Public Management Information Systems, núm. 46, págs. 584-589.
- Ozslak, O. (1999): “De menor a mayor, el desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad*, núm. 160, págs. 81-100.
- Pachano, S. (1996): *Democracia sin sociedad*. ILDIS, Quito.

- (2008): "Ecuador: la provincialización de la representación", en *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Mainwaring, S. (ed.), Editorial Norma, Bogotá, págs. 163-208.
- (2001): "Partidos y clientelismo en Ecuador", en *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, núm 2, págs. 21-39.
- (2003): "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002", en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, VV.AA., International institute democracy electoral assistance, Lima, págs. 71-91.
- (2003): "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Burbano de Lara, F. (coord), Flacso Ecuador, Quito, págs. 107-142.
- (2007): "La trama de Penélope", *Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*, Flacso Ecuador, Quito.
- Pacifico, L. y Seguiti, M. (2000): "Reform: budgeting and financial management", en *International Journal of Public Administration*, vol. 23, núm. 2-3, págs. 37-41.
- Paez, A. (2013): *La medida de mano en la justicia*. Paradiso Editores, Quito, Ecuador.
- Panizza, F. (2000): "Beyond 'delegative democracy': 'old politics' and 'new economics'", en *Latin America, en Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, págs. 737-763.
- (2008): "Fisuras entre populismo y democracia en América Latina.", en *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, De la Torre, C y Peruzzotti, E. (coords) Flacso, Quito, Ecuador, págs. 77-95.
- (2009): "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 85-86, págs. 75-88.
- Paramio, L. (2003): *La democracia tras las reformas económicas en América Latina*, CSIC, Madrid, 15 págs.
- Parejo, L. (2008): *Crisis y renovación en el Derecho público*, Palestra, Lima.
- Pásara, L. (2008): "Desafíos de la transformación de la justicia en América Latina", en *La transformación de la justicia*, Andrade, S. y Ávila Linzán, L. (coords) Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, págs. 85-109.
- (2011): "La producción judicial: cifras y calidad", en *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, págs. 3-96.
- (2014): *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*, Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Quito, Ecuador.
- Patiño Aristizábal, L. G. (2007): "El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana", en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 37, núm. 106, págs. 239-261.
- Payne, M. (2007): "Reformando las reglas del juego: la reforma política, en *El Estado de las Reformas en América Latina*, Lora, E. (coord), Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones Washington D.C., págs. 65-97.
- Pazmiño, C. (2005): "La frágil legitimidad del príncipe democrático (Dossier)", en *Íconos: revista de ciencias sociales*, núm, 23, págs. 29-38.
- Peces-Barba, G. (2001): *Historia de los Derechos Fundamentales en el Siglo XVIII*, Vol.II. Dykinson, Madrid.
- Pereira, L. C. (1998): "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, págs. 517-550.
- Pérez Dayán, A. (2003): *Teoría General del acto administrativo*, Editorial Porrúa, México, D.F.

- Pérez Múnera, C. A. (2007): "La democracia delegativa", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol.37, núm. 106, págs. 263-289.
- Perez-Linan, A. (2003): "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: hacia un nuevo presidencialismo?", en *Latin American Research Review*, vol. 38, núm 3, págs. 149-164.
- Pérez-Liñán, A. (2009): "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa", en *América latina Hoy*, núm, 26, págs. 67-74.
- Peruzzotti, E. (2008): "La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación", en *Debates en Sociología*, núm. 33, págs. 9-30.
- (2008): "Populismo y representación democrática", en *El retorno del pueblo*, Populismo y nuevas democracias en América Latina, De la Torre, C y Peruzzotti, E. (coords) Flacso, Quito, Ecuador, págs. 94-124.
- (2010): "El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina", en *Journal of Democracy en Español*, núm. 2, págs. 47-64.
- Peter, C. y Richard, C. (2013): *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*, Routledge, Abington.
- Peters, B. (2010): "Bureaucracy and Democracy", en *Public Organization Review*, vol. 10, núm. 3, págs. 209-222.
- Petras, J. (2009): "Crisis in Latin America", en *Latin American Perspectives*, vol. 36, núm. 4, págs. 192-213.
- Pettit, P. (1998): "Institutional Design", en *The theory of institutional design*, Goodin, R. (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, págs. 55-87.
- Pizarro Nevado, R. (2004): "La reforma de la Administración General del Estado en España", en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 6, núm. 2, págs. 63-89.
- Pizzolo, C. (2007): "Populismo y rupturas constitucionales Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador", en *Estudios Constitucionales*, vol. 5, núm. 1, págs. 371-394.
- Polga-Hecimovich, J. (2013): "Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1, págs. 135-160.
- (2014): "¿Hacia una superación del «cleavage» regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia", en *América Latina Hoy*, núm. 67, págs. 91-118.
- Pollit, C. (2011): "30 years of public management reforms: ¿Has there been a pattern?". Recuperado el 16 de Jun de 2014, de World Bank: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/Politt.doc> con acceso el 16 de junio de 2014.
- (2011): "The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis", *COCOPS WORK PACKAGE 1*, Comisión Europea, 2011, 68 págs.
- (2000): "Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform", en *Public Management an International Journal of Research and Theory*, vol. 2, núm 2, págs. 181-200.
- (2002): "Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform", en *Public Management Review*, vol. 4, núm. 1, pág. 471-492.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2010): *La reforma de la gestión pública, un análisis comparado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

- Pollitt, C. y Summa, H. (1997): "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries", en *Public Money & Management*, vol, 17, núm. 1, págs. 7-18.
- Prats I Catalá, J. (1998): "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Reforma y Democracia*, núm 11, págs. 8-48.
- Prillaman, W. (2000): *The judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law*, Praeger, Westport.
- Programa Andino de Derechos Humanos (2014): *Informe sobre derechos humanos Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Przeworski, A. (1988): "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en *Constitutionalism and Democracy*, Elster, J. y Slagstad, R. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, págs. 59-80.
- (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- (1998): "Democracia y representación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm, 10, págs. 7-31.
- (2004): "Institutions Matter?", en *Government and opposition*, vol. 39, núm. 4, págs. 527-540.
- (2010): *Que esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Putnam, R. (1993): *Making democracy work, Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos.
- Quinn, A. y Woehle, R. T. (2012): "Social Network Analysis for Analyzing Groups as Complex Systems", en *Journal of Social Service Research*, vol. 38, núm. 5, págs. 605-618.
- Quintero, R. (2005): *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*, Editorial Abya Yala, Quito.
- Rabin, J. (2005): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Taylor & Francis, Boca Ratón, EE.UU.
- Rahat, G. (2008): *The politics of regime structure reform in democracies: Israel in comparative and theoretical perspective*, University of New York Press, Albany, NY.
- Ramió, C. (2010): "La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm 46, págs. 1-26.
- Ramírez Baracaldo, A. (2011): *Las reformas estatales y políticas en América Latina: una comparación entre las opiniones de los políticos y los ciudadanos*, PNUD Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Ramírez Brochoud, M. (2009): "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management", en *Estudios Políticos*, núm 34, págs. 115-141.
- Ramírez Gallegos, R. (2012): *Socialismo del Sumak Kawsay o bio-socialismo republicano*, Ediciones Don Bosco, Cuenca, Ecuador.
- Ramos, I. (2013): "Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador (Dossier)", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Medios, populismo y poder*, núm. 46, págs. 67-82.
- Ramos Rollón, M. (1997) "La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales", en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 79, págs. 247-266.
- (2005): "Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces", en *Documentos CIDOB. América Latina*, núm. 8, 42 págs.

- (2013) “Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, num. 10.
- Raustiala, K. (2003): “Rethinking the sovereignty debate in international economic law”, en *Journal of International Economic Law*, vol. 6, núm. 4., 2003, pág. 841-878.
- Raz, J. (1991): *Razón práctica y normas* (trad. de Juan Ruiz Manero), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Recalde, P. (2007): “Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso (Coyuntura)”, en *Íconos: revista de ciencias sociales*, núm. 27, págs 15-21.
- Recansino, L. (2002): “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”, en *Public Administration Review*, núm. 7, págs. 555-567.
- Reyes Aguinaga, H. (2014): “Activismo estatal y democratización social en Ecuador”, en *Nueva Sociedad*, núm 249, págs. 108-118.
- Rhoden, T. F. (2013): “The liberal in liberal democracy”, en *Democratization*, págs. 1-19.
- Rico, J. M. (1997): *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Siglo XXI Editores, México D.F./Madrid.
- Ripert. G. (1955): *Les forces créatrices du droit*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Rittel, H. y Webber, M. (1973): “Dilemmas in a General Theory of Planning”, en *Policy Sciences*, núm. 4, págs. 155-169.
- Rivera Rogel, D. (2012): “Breve historia de la prensa en Ecuador. El aporte de Loja”, en *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 112, págs 3-15.
- Rivera Velez, F., y Guerrero Salgado, G. (2014): “Web 2.0 and National Security Strategies: Similarities Between and Perspectives on Spain and Ecuador”. The Cases of #15M and #30S., en *American International Journal of Social Science*, vol. 3, núm. 2, págs. 180-190.
- Rivera, F. (2004): “Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana”, en *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana. Primera Fase*, VV.AA., Flacso Sede Ecuador, Fundación Grupo Esquel, Quito, págs. 151-155.
- Rockett, J. P. (1999): “Definitions are not what they seem”, en *Risk Management*, vol. 1, núm. 3, págs. 37-47.
- Rodas Chavez, G. (2000): *La izquierda ecuatoriana, aproximación histórica*, Quito, Editorial Abya-Yala.
- Rodas Morales, H. (2004): “Crítica a la gobernabilidad: reforma social del estado en América Latina”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 35, núm. 138, págs. 195-206.
- Rodgers, H. R. (1984): *Public policy and social institutions*, JAI Press, Londres.
- Rodrick, D. (2011): *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*, Oxford University Press, New York, Estados Unidos.
- Rodríguez Teruel, J. (2009): “Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2005)”, en *Working Paper num. 243*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques y Socials, 49 págs.
- Rojas Soriano, R. (2002): *Investigación Social teoría y praxis*, Plaza y Valdés, México D.F., México.
- Romero, J. (2007): *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: Una lectura institucionalista*, PNUD-Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.
- Rousseau, J. (1984): *El contrato social o principios de derecho político*, Dirección General de Publicaciones, UNAM, México D.F.

- Sabatier, P. A. (1987): "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change", en *Science Communication*, vol. 8, núm. 4, págs. 649-692.
- Sabatier, P. A. (1993): "Policy change over a decade or more", en *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Jenkins-Smith, J. (ed.), Westview Press, Boulder, págs. 13-39.
- Sagües, N. P. (2009): "Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión: la Corte Constitucional de Ecuador como legislador suplente y precario", en *Estudios constitucionales*, vol. 7, núm 2, págs. 71-79.
- Salgado Pesantes, H. (2013): "¿ Guardianes o sepultureros de la Constitución 2008? Primer balance de la «Corte Constitucional en transición»", en *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, núm. 17, págs. 311-324.
- Sánchez González, J. (2010): "¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales", en *Espacios Públicos*, vol. 13, núm 27, págs. 10-32.
- Sánchez López, F. (2006): "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral (Coyuntura)", en *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, núm. 25, págs. 9-19.
- Sánchez Parga, J. (2009): "Democracia caudillista y desmovilizaciones sociales en Ecuador", en *Polis*, vol. 8, núm. 24, págs. 147-173.
- (2009): "La democracia caudillista en el Ecuador", en *Araucaria*, vol 11, núm. 09, págs. 186-214.
- Sánchez, F. (2007): *El litigio estratégico en México: La aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, D. F.
- Sánchez, F. (2008): *¿Democracia no lograda o democracia malograda?: un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002.*, FLACSO Sede Ecuador, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Quito.
- Sandra, D. y Charlotte, D. (2002): "New public management: a discussion with special reference to UK health", en *The new public management: current trends and future prospects*, McLaughlin, K. (ed.), Routledge, Londres, págs. 34-56.
- Sanín Restrepo, R. (2011): *Teoría crítica constitucional*, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito.
- Sartori, G. (1992): *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- (1992): *Partidos y sistemas de partido*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- (2000): *¿Qué es la democracia?*, Aguilar, Buenos Aires.
- (2005): "¿Hacia dónde va la ciencia política?", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 12, págs. 9-13.
- Savoie, D. (2007): "What is Wrong with the New Public Management?", en *Canadian Public Administration*, núm. 38, págs. 112-121.
- Schedler, K. y Proeller, I. (2010): *Outcome-oriented public management: a responsibility-based approach to the new public management*, International Age Publishing, Estados Unidos.
- Scheff, T. J. (2005): "The Structure of Context: Deciphering Frame Analysis", en *Sociological Theory*, vol. 23, núm. 4, págs. 368-385.
- Schmitter, P. (1994): "Dangers and Dilemmas of Democracy", en *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 2, págs. 57-74.
- Schmitt, C. (1988): *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, Baskerville.

- (2001): “El concepto de lo político”, en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, Orestes Aguilar, H. (ed.), Fondo de Cultura Económica, México D.F., págs. 178-186.
- Schmitter, P. (1999): *The Limits of Horizontal Accountability. The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Schneider, B. R. (1998): “The material basis of technocracy: investor confidence and neoliberalism in Latin America”, en *The politics of expertise in Latin America*, Centeno, M. y Silva, P. (eds.), Macmillan Press, New York.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). “¿Transformación democrática o control político?. Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur (Dossier)” en *Íconos: revista de ciencias sociales. Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina*, núm. 40, págs. 21-39.
- Schumpeter, J. (1969): “Ciencia e Ideología”, en *Investigación Económica*, vol. 29, núm. 115, 1969, págs. 375-377.
- Schweinheim, G. (2003): “La institucionalidad administrativa y de la gestión pública de la República Argentina en tela de juicio: ¿podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de la crisis del 2001?”, en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003, 17 págs.
- Scott, J. (1989): “The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights”, en *Osgoode Hall Law Journal*, núm. 769, págs. 769-878.
- Secretaría Nacional De Gestión De La Política (2011): *Nunca dudaremos de consultarle al pueblo*, SNGP. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2007): “Fases de la nueva estrategia de acumulación y re-distribución en el largo plazo”, en SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013*, Gobierno de la República del Ecuador –SENPLADES, Quito, Ecuador:
- (2007): *Reforma democrática del Estado: Rediseño de la función Ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*, SENPLADES, Quito.
- (2009): *Plan nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, SENPLADES, Quito.
- (2011): *Recuperación del Estado para el Buen Vivir: La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*, SENPLADES, Quito.
- (2011): *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*, SENPLADES, Quito.
- (2013): *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, SENPLADES, Quito.
- Sequeiros Vargas, I. (2009): “La función judicial como parte de la estructura de poder del Estado”, en *Constitución y Proceso*, Alvarez Miranda, E. (coord), Tribunal Constitucional de Perú, Lima.
- Serrafero, M. (1998): “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, págs. 165-186.
- Siegel, R. B. (2006): “Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto era”, en *California Law Review*, 9 en *California Law Review*, vol. 94, págs. 1339-1350.

- Simon, F. (2011): "Criminalidad y respuestas del sistema penal", en *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos Quito, págs. 133-149.
- Simon, F. y Navas, M. (2003): "Diagnóstico de la enseñanza legal de los Derechos Humanos en el Ecuador", PUCE, American University y Red Académica de Derechos Humanos. Quito, Ecuador.
- Simpson, B. (1995): *Leading cases in the common law*, Clarendon Press, Oxford.
- Skanning, S. (2006): *Political Regimes and their Changes: A conceptual framework*, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Freeman, Spogli Institute for International Studies, Stanford, CA.
- Snyder, S. (2013): *The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory*. OCDE.
- Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (2008): "Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction", en *Policymaking in Latin America How Politics Shapes Policies*, David Rockefeller Center for Latin American Studies. Cambridge, EEUU.
- Stephenson, M. C. (2003): "When the Devil Turns...": The Political Foundations of Independent Judicial Review, en *The Journal of Legal Studies*, vol. 32, núm. 1, págs. 59-89.
- Stoll, C. S. (1968): "Images of man and social control", en *Social forces*, vol. 47, núm. 2, págs. 119-127.
- Storini, C. y Navas, M. (2013): *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*, Corte Constitucional, Quito.
- Stornaiolo, U. (1999): *Ecuador: Anatomía de un país en transición*, Editorial Abya Yala, Quito.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012): *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Ariel, Madrid.
- Suprema Corte De Justicia De La Nación. (2006): *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México*, SCJN, México, D.F.
- Thelen, K. How institutions evolve: *The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, New York.
- Tipan, L. (2011): *El Estado de Derecho como tiranía*, CIDES-UMSA, La Paz
- Tola, B. (2008): "Participación ciudadana, democracia y buen vivir", en *Tendencia: revista de análisis político*, núm. 7, págs. 65-69.
- Torres-Rivas, E. (1993): *América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis*, en Nueva Sociedad, núm.128, págs. 88-101.
- Touraine, A. (1998): "Éxitos y límites de la democratización en América Latina", en *Estudios Sociológicos*, vol. 16, núm. 48, págs. 745-760.
- Trujillo, J. C. (2004): "Fuerza normativa de la Constitución ecuatoriana actual", en *Foro Revista de Derecho*, núm. 3, págs. 89-108.
- Tsebelis, G. (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, núm. 25, págs. 289-325.
- (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, New Jersey.
- (2013): "Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction", en *Reform Processes and Policy Change, Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Koenig, T.; Debus, M., y Tsebelis, G. (eds.), New York, Springer, págs. 6-18.

- Tugendhat, E. (1993): *Justicia y Derechos Humanos*, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Tugendhat, E. (1997): *Lecciones sobre ética*, Gedisa, Barcelona.
- Unda, M., Pablo, O., Burbano de Lara, F. y Hernán, I. (2010): “Diálogo sobre la coyuntura: Vicisitudes del presidencialismo y de la intervención estatal (Coyuntura)”, en *Ecuador Debate*, núm. 80, Centro Andino de Acción Popular, Quito, págs. 7-22.
- Uribe de Hincapié, M. T. (2009): “Las palabras de la guerra”, en *Estudios Políticos*, núm. 25, págs. 11-34.
- Uvalle Berrones, R. (2003): “La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 33, págs. 249-272.
- Van Der Meer, F., Toonen, T. y Raadschelders, J. (2001): “Modelos Administrativos, Tradiciones y Reforma. ¿Último Recurso Explicativo?”, en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 12, págs. 85-103.
- Van Dijk, T. (1999): *Ideología, una aproximación multidisciplinaria*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- Van Evera, S. (2002): *Guía para estudiantes de ciencia política, métodos y recursos*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Varas, A. (1990): “Civil-Military Relations in a Democratic Framework”, en *The Military and Democracy, The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Goodman, L.; Mendelson; J. Rial Roade, J. (eds.), Lexington Books, Lexington, MA, págs. 199-208.
- Vargas Cullell, J. (2013): “La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización”, en *La Calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, Mantilla Baca, S, Munck G. (coord.), CELAEP, Fundación Hans Seidel, Quito.
- Vargas, J. (2001): “Las Estrategias de Reforma Judicial en América Latina”, en *Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos*, Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel, Quito
- Vasconez, A. (2005): *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Vega, F. (2013): “El carácter del Estado en la Revolución Ciudadana”, en *El Correísmo al Desnudo*, VV.AA. Montecristi Vive, Quito, págs. 102-119.
- Ventriss, C. (2000): “New public management: An examination of its influence on contemporary public affairs and its impact on shaping the intellectual agenda of the field”, en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, núm. 3, 500-518.
- Ventura Robles, M. (2006): “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos”, en *Agenda Internacional*, año XII, núm. 23, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Verdesoto, L. (2005): *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador: a un cuarto de siglo de democracia*, Ediciones Abya-Yala, Quito.
- Verma, M. L. (2000): “Do political parties matter to public policies? Evidence from select European Countries”, en *Sociological Bulletin*, vol. 49, núm. 2, pág. 229-252.
- Villán Durán, C. (2002): *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*, Ed. Trotta, Madrid.
- Wagschal, U. (1997): “Direct Democracy and Public Policymaking”, en *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2., págs. 223-245.
- Walzer, M. (2004): *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

- Warat, L. A. (2012): “Mediación, el derecho fuera de las normas: para una teoría no normativa del conflicto”, en *Scientia Iuris*, núm. 4, págs. 3-18.
- Wasserman, S. y Faust, K. (2013): *Análisis de Redes Sociales: métodos y aplicaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Weber, M. (1954): *Max Weber on Law in Economy and Society*, Harvard University Press, Harvard.
- Welp, Y. (2008): “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 31, págs. 117-130.
- Welp, Y. (2009): “El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia”, en *Diálogos Latinoamericanos*, núm. 16, págs.136-145.
- Wildavsky, A. (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston
- Williams, S. (1740): *The Civil and Natural History of Vermont*, Samuel Lewis, Burlington, Vermont, Estados Unidos.
- Wiredu, K. (2001): “Democracy by Consensus: Some Conceptual Considerations”, en *Philosophical Papers*, vol. 30, núm. 3, págs. 227-244.
- Wittgenstein, L. (2007): *Los cuadernos azul y marrón*, Ed. Tecnos, Madrid.
- Woon, J. (2012): “Democratic accountability and retrospective voting: A laboratory experiment”, en *American Journal of Political Science*, vol. 56, núm. 4, págs. 913-930.
- Wright, V. (1997): “The paradoxes of administrative reform”, en *Public management and administrative reform in Western Europe*, Kickert, W. (coord.), Cheltenham, Reino Unido.
- Yturbe, C. (2007): *Pensar la democracia*: Norberto Bobbio, UNAM, México, D.F.
- Zaffaroni, E. (2009): “Dimensión política de un poder judicial democrático”, en *La Transformación de la Justicia*, Andrade, S. (ed.), MJDH, Quito, págs. 109-154.
- Zagrebelsky, G. (1997): *El Derecho dúctil*. Trotta, Madrid.
- Zuber, J. A. (1992): “Choice shift and group polarization: An analysis of the status of arguments and social decision schemes”, en *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 62, núm. 1, págs. 50-61.
- Zurbriggen, C. (2011): “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”, en *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, págs. 181-209.

2) JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

1. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, núm.73
2. Caso Baena Ricardo y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C, núm.61
3. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C, núm. 214.
4. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C., núm.125.
5. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm.63.
6. Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C, núm.82

7. Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C, núm. 266.
8. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, núm.134.
9. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C, núm. 268.
10. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, núm.71.
11. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, núm.68.
12. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, núm. 107.
13. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, núm.74.
14. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, núm. 195.
15. Caso Fleury y otros vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia 23 de noviembre de 2011. Serie C, núm. 236.
16. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, núm.111.
17. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, núm. 194 .
18. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 207.
19. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C, núm. 214.
20. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, núm.4.
21. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A, núm.5.
22. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9
23. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A, núm.17.

3) ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR:

1. Código Civil Ecuatoriano Codificación 010 - Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005.
2. Código Orgánico de la Función Judicial: Registro Oficial Suplemento 544 - 9 de Marzo de 2009.
3. Constitución de la República del Ecuador 1998: Registro Oficial N° 01 de 11 de agosto de 1998.

4. Constitución de la República del Ecuador: Registro Oficial N° 449 de Lunes 20 de Octubre del 2008.
5. Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 536 de 18 de Marzo del 2002.
6. Ley Orgánica de Comunicación Registro Oficial N° 449 Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013.
7. Ley Orgánica de la Función Judicial: Decreto Supremo 891, Registro Oficial 636 de 11 de Septiembre de 1974.
8. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social: Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010.

4) ENLACES CIUDADANOS Y DISCURSOS PRESIDENCIALES

DISCURSOS PRESIDENCIALES

1. “Buscar la justicia para una verdadera libertad” *Informe a la Nación 2011*, Quito, 10 de agosto de 2011.
2. Ceremonia de Ascensos y Graduación en la Policía Nacional, Quito, 17 de octubre de 2014.
3. Discurso del presidente Rafael Correa al presentar la comisión del CONESUP para codificar la propuesta para la Asamblea Constituyente, Quito, 28 de febrero de 2007.
4. Discurso del Presidente Rafael Correa en la ceremonia de posesión autoridades locales AP, 18 de diciembre de 2014.
5. “Ecuador: El Desarrollo como Proceso Político” *Conferencia Magistral en el V Foro Regional Esquipulas “Hacia un Nuevo Modelo para el Desarrollo Económico y Social*, Guatemala, 19 agosto de 2014.
6. Intervención del Presidente de la República, en el cierre de la campaña por el Sí, Guayaquil, 24 de septiembre de 2008.
7. Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa en la ceremonia de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, 25 de julio de 2008.
8. “La revolución ciudadana se radicaliza” Discurso del Presidente de la República, sobre la posición de los nuevos Ministros, 10 de septiembre de 2011.
9. “Los retos de la Revolución Ciudadana: Neodependencia, neocolonialismo y cambio estructural” en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2013-2014. Santiago: CEPAL, 2014. LC/G.2610.
10. Posesión de 80 Jueces y Juezas Especializados En Violencia Intrafamiliar , Discurso pronunciado en Quito, 13 junio de 2013.
11. Cambio de jefe del Comando conjunto de las Fuerzas Armadas, Quito, 25 de abril de 2012.
12. Discurso 6 años de Revolución Ciudadana, 12 de enero de 2013.

ENLACES CIUDADANOS ANALIZADOS

1. Nro. 2, 27 de enero 2007.
2. Nro. 81, 9 de agosto 2008.
3. Nro. 239, 24 de septiembre 2011, desde Queens, New York.

4. Nro. 245, 12 de noviembre de 2011, desde Pillaro.
5. Nro. 270, Quito, 26/01/2013
6. Nro. 279, 7 de julio de 2012, desde Guayaquil.
7. Nro. 301, 15 de diciembre de 2014, desde Machala.
8. Nro. 326 desde Atahualpa, El Oro, 15/06/2013
9. Nro. 341, 28 de septiembre de 2013, desde Salitre, Guayas
10. Nro. 342, 05 de octubre de 2013, desde Peguche, Imbabura
11. Nro. 350, 30 de noviembre de 2013, desde Arenillas, El Oro.
12. Nro. 351, 09 de diciembre 2013, desde Zámiza - Pichincha.
13. Nro. 353, 21 de diciembre de 2013, desde Guayaquil
14. Nro. 357, 18 de enero de 2014, desde la parroquia Sevilla Don Bosco, cantón Morona, provincia de Morona Santiago.
15. Nro. 363, 1 de marzo 2014, desde Cutuglagua
16. Nro. 368, del 5 de abril de 2014, desde Paján, Manabí.
17. Nro. 372, 03 de mayo de 2014, desde Machala, El Oro
18. Nro. 378, 21 de junio de 2014, desde Tambillo, Pichincha.
19. Nro. 381, 12 de julio de 2014, desde Déleg, provincia de Cañar.
20. Nro. 388, 30 de agosto de 2014, desde Guayaquil.
21. Nro. 395, 18 de octubre de 2014, Sector La Florida Quito, Pichincha.
22. Nro. 402, 13 de diciembre de 2014, desde Guayaquil.

5) PRENSA ESCRITA

1. AGENCIA ANDES, “Presidente Correa pedirá apelación al sobreseimiento de estudiantes del colegio Central Técnico”, 30 de marzo de 2013.
2. DIARIO EL CIUDADANO: “Presidente explica Consulta Popular ante miles de personas en el sur de Quito”. Noticia de 23 de marzo de 2011.
3. DIARIO EL COMERCIO, "Gutiérrez ofreció la Presidencia", 14 de diciembre del 2004.
4. DIARIO EL COMERCIO, “La Asamblea cuestiona a la Judicatura” 19 de noviembre de 2009.
5. DIARIO EL COMERCIO, “La Corte Nacional se limitó a decir que Judicatura responda por jueces”, 28 de diciembre de 2012
6. DIARIO EL COMERCIO: “Coronel Carrión rompe el silencio; entregó arma de dotación y chaleco antibalas”, 29 de febrero de 2012.
7. DIARIO EL COMERCIO: “Caótico relevo de la Corte”, 10 de diciembre de 2004.
8. DIARIO EL COMERCIO: “Control Policial Continúa en Intag”, 11 de mayo de 2014.
9. DIARIO EL COMERCIO: “Correa rompe un ejemplar de La Hora y llama a un boicot contra la prensa”. Sábado 26 de mayo de 2013.
10. DIARIO EL COMERCIO: “El PRE toma las riendas de la suprema”, 11 de diciembre de 2004.
11. DIARIO EL COMERCIO: “La toma de la Suprema se concretó”, 10 de diciembre de 2004.
12. DIARIO EL COMERCIO: “La toma de la Suprema se concretó”, 12 de diciembre de 2004.
13. DIARIO EL COMERCIO: Rafael Correa escribe carta a su militancia para que vote por Augusto Barrera”, 12 de febrero de 2014.
14. DIARIO EL TELÉGRAFO, “Juez ratifica destitución de Cevallos”, 08 de julio de 2011.

15. DIARIO EL UNIVERSO, “Sindicatos y agrupaciones miden fuerzas en la consulta”. 3 abril de 2011.
16. DIARIO EL UNIVERSO: “Expediente contra juez que absolvió a Mery Zamora”, 29 de mayo de 2012.
17. DIARIO HOY “Congreso Reestructura la Corte”, 9 de diciembre de 2004.
18. DIARIO HOY, “Central Técnico: 90 estudiantes serán investigados y estarán 15 días sin clases”, 2 de abril de 2014.